




3 1761 11708769 2



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

CA1
PV50
-A56

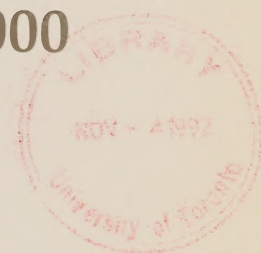
181

Gouvernement
Publication



CANADA

Public Service 2000



First Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Paul M. Tellier

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

CA1
PV50
- A56



CANADA

Public Service 2000

First Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Paul M. Tellier

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. BT74-1/10-1992-1

ISBN ISBN 0-662-59110-0

*Printed on
recycled paper*



*Imprimé sur du
papier recyclé*



June 30, 1992



Dear Prime Minister,

In my capacity as head of the Public Service, I am pleased to submit to you this first Annual Report of the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet on the Public Service of Canada. I also attach a companion volume entitled *Public Service 2000: A Report on Progress*.

In the 18 months since the publication of the Government's White Paper on the Renewal of the Public Service, much has happened that has affected the Public Service, and much has been done by way of reform and renewal. I am pleased with the progress we have made. It reflects above all the imagination and dedicated effort of many thousands of individual public servants. If there is any credit due for what has been achieved, it belongs to them.

You will find in the pages of this Report and its companion volume clear evidence of progress toward the Public Service that Canadians will need in the years to come. You will see as well that much remains to be done. The Public Service is one of Canada's great national institutions. For more than 125 years, public servants have made a vital contribution to building and sustaining this country. I am confident that the changes we are making today to renew the Public Service will equip it to continue that vocation of service to the Government and people of Canada.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, which appears to read "P. Tellier".

Paul M. Tellier

TABLE OF CONTENTS

I INTRODUCTION

The First Report	1
Recipients of the Report	2
Where Are We Today?	3

II 1991 IN REVIEW

1991: Key Events and Milestones	5
The 1991 Budget	5
Wage Restraint	5
Ten Percent Reduction in the Executive Group	6
The 1991 Strike	6
Al-Mashat	7
Priorities and Objectives for the Past Year	7
Progress in the Five Priority Areas	8
Overall Assessment of Progress	9
Improvements in Service	9
A Commitment to Consultation	10
A Change in Organizational Culture	11
The Deputy Minister Community	11
Legislation	12
Systems	13
Consensus on the Need for Reform	14

III CHALLENGES FOR 1992

Areas for Special Attention	15
Combatting Scepticism	15
Renewal on the Front Lines of Service Delivery	16

Priorities for 1992	16
Service	16
People	16
Internal Communication	17
Conclusion	17

I

INTRODUCTION

*...the policy for renewal set out in the White Paper will equip the Public Service to serve Canada and Canadians into the 21st Century.*¹

The First Report

In December 1989, the Prime Minister announced the Government's intention to reform and renew the Public Service of Canada to meet the challenges of the 21st century. In December 1990, the Government issued a White Paper setting out principles and specific objectives to guide the process of reform.² The White Paper called for an annual report by the Clerk of the Privy Council "on the state of the Public Service in general, and for the next five years on the implementation of *Public Service 2000* in particular." This is the first such Report.

I have been closely identified with *Public Service 2000*. That is entirely consistent with my role as head of the Public Service. Like my predecessors, I am responsible for advising the Prime Minister and the Government on the Public Service as a whole, and on measures that may be required to ensure its continued vitality and relevance to Canada.

This Report derives from that responsibility. It is a personal statement, setting out my own views on the Public Service today and where it is headed. It reflects the values and traditions of the Public Service as I understand them. It speaks to problems and challenges as I see them before us.

The Report is accompanied by a second volume that describes in much greater detail than would be possible here the many different dimensions of public service renewal in departments and agencies

¹ Prime Minister's preface to *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*, (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1990).

² *Ibid.*

throughout the government. That companion volume, entitled *Public Service 2000: A Report on Progress*, fulfils the other half of the White Paper commitment to a public accounting of progress on *Public Service 2000*.

The *Report on Progress* contains dozens of examples of what has been achieved by individuals and groups in all parts of government to improve service to the public and maintain a professional Public Service for the future. I would hope these examples will not only inform the reader, but also inspire other public servants to use their energy and imagination to achieve similar progress in their departments.

Recipients of the Report

To whom is this report addressed?

- First, *to the Prime Minister* who, as head of government, carries ultimate responsibility to Parliament for the programs and services provided by the Government to the people of Canada. It was the Prime Minister who in December 1989 launched the process of public service reform and renewal known as *Public Service 2000*.
- *To Ministers*, who are responsible for the programs and services for which Canadians pay taxes. As much as any member of the public, Ministers depend on the quality and timeliness of the services – the advice and the support – that are provided to them by the Public Service.
- *To Members of Parliament*, who are responsible for holding Ministers to account for their management of government.
- *To public servants*, who are both the authors and the subjects of public service reform. They have perhaps the most obvious stake in what changes are made to their workplace, and in better ways to deliver programs and services to Canadians.

Most important, this Report speaks to the interests and concerns of *the Canadian public*.

Canadians need and want the many thousands of different programs and services provided by the federal government in almost every area of Canadian life. Canadians have a major stake in the quality and

effectiveness of Canada's Public Service. They will be the ultimate judges of the extent to which our project of renewal is a success.

Where Are We Today?

1991 was a difficult year for Canada, and for the Public Service. The current process of constitutional renewal preoccupies federal and provincial governments and raises concerns in the minds of all Canadians about the future shape of their country. Governments and their employees have had to live with continuing fiscal restraint, with all its implications for diminished program resources and more difficult relations between management and labour.

This is not an easy time to reform institutions or to try to renew a spirit of service and excellence in an institution as large as the Public Service. Yet despite the obstacles, and despite events such as the 1991 public service strike, I am still able to report genuine progress in reform and renewal across a broad front of activity in all parts of government. This is shown clearly in the dozens of examples cited in the pages of the companion volume to this Report.

Are we progressing as fast as I would like? No, but steady progress is being made and I believe that the process of change now has its own momentum, quite independent of those of us at the centre of government. Reform continues because individual employees, at all levels, understand the need to refashion their workplace, and to re-focus their efforts on service. That in itself is a major accomplishment.

Has the Public Service been transformed in the 18 months since the publication of the White Paper? No, but that would be unreasonable to expect. I will say that the process of transformation is under way, and that the Public Service of the year 2000 will be very different from the one in which we are working today:

- it will be doing those things that only government can and must do;
- it will be more representative than it is today of the Canadian population it serves;
- it will contain people with different skills, including current employees with new skills, working in organizations of different size and structure than the traditional department;

- most important, it will be led and managed in a new way: one that is more oriented to service and to results and much more aware of the importance of individual initiative in contributing to improvements and efficiencies.

Throughout all these changes, I am confident that the Public Service will be guided, as it is today, by its traditional values of professionalism, political neutrality and service.

Are we now doing business in a fundamentally different way? No, but we *are* changing the way we do business – we are more focused on cost and value for money, increasingly oriented to results, and more receptive to innovation. Over time we *will* be serving Canadians differently and better.

Do all public servants understand the need for renewal and the direction which that renewal ought to take? Not yet, but that is because in the end people change themselves, and that takes time.

The essence of *Public Service 2000* is to change the way people in the Public Service see themselves and their work. In this respect, *Public Service 2000* is really a very simple idea, though it has perhaps taken us all a while to realize just what it was we were aiming toward. Our objective is to give all employees the encouragement and the tools they need, so that they can use their ingenuity to do the best possible job for Canadians. This is what I mean by a "change of culture." Getting to that new culture is what *Public Service 2000* is all about.

What we have achieved to date in this process of renewal is due to the dedication of many thousands of individual employees working at all levels of the Public Service. It also reflects the leadership and commitment of managers who can see that to provide the best possible service to Canadians they must put their trust in the people who work for them. Only by investing in people, and by encouraging initiative, can we meet the challenges that lie before government and the Public Service in the years to come.

II

1991 IN REVIEW

*The renewal of the Public Service will not be achieved simply through legislative and administrative action ... It requires fundamental changes in attitudes by Public Servants, by Ministers, by Parliamentarians and ultimately by the public.*³

1991: Key Events and Milestones

1991 was a year in which measures to further the goal of fiscal restraint had a direct impact on the Public Service. The events of the past year show that the path of renewal is not an easy one.

The 1991 Budget

The 1991 Budget was aimed in part at further reducing the costs of government. This was necessary not only to keep the Government's fiscal house in order and maintain progress on reducing the deficit, but also to demonstrate to Canadians that the federal government was prepared to set an example of restraint in its own operations and notably in its own wage levels.

Wage Restraint

It was announced after the Budget that there would be no increase in public service wages and salaries – for both unionized and non-unionized personnel – for 1991-92 and an increase of up to three percent in 1992-93 and 1993-94. The salaries of Deputy Ministers and other Governor in Council appointees were also frozen. Later it was announced that performance pay for executives was suspended for one year. The loss of performance pay meant an average reduction of five percent in take-home pay for Deputies and executives.

³ *Ibid.*, p. 104.

Ten Percent Reduction in the Executive Group

At the same time, the decision was taken to reduce by 10 percent the number of executive personnel in the government – the roughly 4,750 most senior public servants below the level of Deputy Minister. This means that by 31 March 1993 there will be at least 475 fewer executives working in the Public Service. As of 31 March 1992 there had been a reduction of 362 executives.

A government-wide program of "de-layering" in departments was also introduced. This has resulted in the elimination, in all but a very few cases, of any more than three layers of executive management below the Deputy rank in any department of government.

The 1991 Strike

Public service wage restraint was strongly criticized by the heads of the public service unions. They pointed out that federal wage settlements since 1985 had been consistently below those in the private sector or in provincial public services. They noted that, contrary to the image of the Public Service as over-paid and under-worked, the average salary of their members was much less than commonly believed.⁴

Despite efforts on both sides to avoid a damaging work stoppage, in September of 1991 the Public Service went through its first national strike in over 10 years when members of the Public Service Alliance of Canada, the largest public service union, went on a legal strike in an effort to get the Government to change its position on wages.

The strike was a significant event, both for those on the picket lines and for those who were trying to maintain programs and services in the meantime. Canadians who were denied access to government services during the strike were reminded of the extent to which they depend on those services in normal times.

The strike created real tension not only on the picket line, but also in the workplace after strikers returned to work. Public Service managers and employees faced the challenge of rebuilding an

⁴ The average salary of members of the largest union – the Public Service Alliance of Canada – in 1990 was \$33,066.

atmosphere of trust and teamwork among colleagues who may have been on different sides of an obviously emotional issue.

Al-Mashat

The Al-Mashat affair also captured public attention in 1991. It was a difficult experience for all concerned, and one from which no individual or institution emerged unscathed. The affair caused many people, both inside and outside government, to think carefully about the doctrine governing the accountability of Ministers and officials. The principles are clear – Ministers are responsible to the House of Commons for what is done in and by the Government; officials are responsible, for what they do, to their superiors and ultimately to Ministers. Annex III of the *Report on Progress* sets out the principles and their practical application very clearly. I want to draw them to the attention of all public servants in order that they may have no doubt as to where they stand in relation to the responsibility of their Ministers and their own accountability.

Priorities and Objectives for the Past Year

In May 1991, I set out five priorities for Deputy Ministers for that year in relation to public service renewal. Those priorities were:

- introducing service standards and client surveys as ways to improve service and to build a continuing dialogue with clients;
- reducing the number of levels of management in departments to improve efficiency and flexibility;
- increased delegation of authority, especially to the regions – again, to improve front-line service;
- improved career planning, especially with respect to women;
- fostering the work of "councils for change" in departments, as mechanisms to ensure continuing progress in reform and renewal.

The companion document, *Public Service 2000: A Report on Progress*, reviews in detail what has been achieved in these areas over the past 18 months.

Progress in the Five Priority Areas

In some areas, such as *reducing the number of levels of management*, progress has been clear. As noted above, with very few exceptions, there are now no more than three levels of executive management below the Deputy Minister level. In other areas such as *service standards*, the pace of change has been slower but is now accelerating as departments realize the benefits to be gained by developing standards in consultation with their clients.

There has also been substantial progress with respect to *delegation of authority*. Delegation to departments from central agencies has generally increased, in some cases quite substantially (though not always to the degree desired by departmental management). Delegation *within* departments varies, as it should. Departmental circumstances are not the same, and the capacity of managers at different levels in different departments to exercise delegated authorities properly varies depending on their experience, training and program size. This is an area where I look for continued progress over the coming year.

The term "*councils for change*" refers to departmental fora that bring together a representative group of employees to foster innovation and renewal, particularly on "people issues." Virtually wherever they have been tried they have been useful in helping to launch and reinforce the process of change in departments. I would expect them to become a continuing feature of good management in government.

The area where the record is most ambivalent is that of *career development*. On the one hand, there have been many positive things done in departments and agencies to improve training and development, to foster mobility and to make better use of people. These initiatives are described in the chapters of the accompanying *Report on Progress*. Many of these new programs have already had a positive impact on the jobs and careers of employees; they are not just plans or statements of good intention.

At the same time, the scope of these initiatives has been limited. This is particularly true in areas such as employment equity and career development for those in support staff positions. I am not satisfied that we are yet making the fullest use of the immense reservoir of talent available in the Public Service. I am not yet able to report "full speed ahead" on the acquisition of new skills by our employees. This area –

career development – remains an important challenge for the coming year and will remain so in the years ahead.

Overall Assessment of Progress

Shortly after the launch of the initiative, I remarked that *Public Service 2000* is "10% legislative change, 20% change in systems, and 70% change in attitudes and practices within departments and agencies."⁵

The overall objective of these changes is better service to Canadians and to their Government. The following sections assess progress in those terms.

Improvements in Service

Bottom-line improvements in service are the real touchstone of our success in *Public Service 2000*.

Service improvements are driven by individual Ministers and their departments, and often by individual work units and employees. They are not a matter of direction or control from outside the department, though central agencies can facilitate service improvements by cutting red tape, delegating more authority and generally fostering innovation.

Public Service 2000: A Report on Progress lists many examples of specific improvements that have been made in departments such as Revenue Canada Taxation or Fisheries and Oceans. These changes involve quantifiable improvements in responsiveness to clients that would be the envy of any large organization in the private sector.

Many of these improvements in service are noticeable to Canadians, as virtually anyone who has had recent dealings with their local income tax office would attest. Forms are simpler, service is faster, technological innovation is obvious. Similar kinds of improvements – whether in turnaround time for passport applications or access to electronic bulletin boards for suppliers – can be found in every department and agency. These improvements have been delivered despite an actual *decrease* in available resources.

⁵ "Revitalization and Renewal," a speech to the Association of Professional Executives of the Public Service, January 1990.

But Canadians are aware that their hard-earned tax dollar does not seem to return as much in programs and services as it did in years gone by. They are right. In 1984, Canadians were receiving \$1.33 in programs and services for every dollar they paid in taxes; the remainder was borrowed. Today, as the Government continues its program of fiscal restraint, Canadians are still paying their tax dollar, but a growing share is being used to pay interest on the debt. What this means for the Public Service is that we cannot buy our way to better service. We have to get there through innovation and by removing bureaucratic obstacles to efficiency. That is what we are doing in *Public Service 2000*.

A Commitment to Consultation

We are taking important steps toward greater consultation with Canadians in the development of policies and the delivery of programs. It takes time to change people's attitudes, and we still have a long way to go before we reach the level and quality of consultation which Canadians and their Governments expect. Nevertheless, we are making progress.

Under the guidance of Ministers, more and more departments are working in close cooperation with their clients in changing programs, or developing new ones.

For example, Employment and Immigration's National Labour Force Development Board, with its several regional offshoots, was created as a way to give employers and labour a major stake in decisions on the allocation of training funds. It represents a significant change in how the government does business.

Other examples include the extensive consultations undertaken by Revenue Canada, Customs and Excise before implementing the GST, and by Statistics Canada in the preparations for the 1991 census.

The general point is that the Public Service is serving the Government and Canadians with a new sense of commitment to the views of clients. The result should be better policies and programs, and better understanding among Canadians about their government.

A Change in Organizational Culture

Through *Public Service 2000*, we are trying to create an environment in which public servants can be more responsive and more innovative by giving them a real stake in the services they provide to Canadians.

Change is happening, often in ways that are difficult to quantify but nevertheless real. More and more government organizations, for example, are involving employees in the definition of departmental objectives and levels of service; more and more are adopting mechanisms for upward feedback and other means of improved internal communication. All departments are coming to realize that successful decentralization depends on trust in employees to provide better service.

In many places, we are seeing the first signs of a real transformation in management culture. The old "command and control" model is not dead yet, but it is rapidly being replaced by a new kind of institutional culture in which people are valued and decisions are taken with much greater input from those who have to implement them.

The Deputy Minister Community

Deputy Ministers serve Ministers directly; they are responsible, at the officials' level, for the leadership of institutions with multi-billion dollar budgets and tens of thousands of employees; they exercise legal management authorities bestowed upon them by the Treasury Board and the Public Service Commission; they deal on a daily basis with client groups of all sorts. By exemplifying the values of *Public Service 2000*, Deputy Ministers can demonstrate to all their employees that the process of reform and renewal is alive in their departments. For all these reasons, they play a key role in the broader process of public service renewal.

Better communication at senior levels has been one of my personal priorities – through weekly breakfast meetings with all departmental deputies, annual retreats, twice-yearly sessions with the community of Assistant Deputy Ministers and a variety of other mechanisms. Effective leadership is based on good communications and a collegial approach to work. That is one of the principles underlying *Public Service 2000*.

Since my appointment as Clerk I have given particular attention to the management of the community of Deputy Ministers. This group of

50 includes approximately 30 departmental deputies and another 20 or so persons serving as Associate Deputy Ministers or carrying out other senior functions. One of the key objectives of *Public Service 2000* has been to ensure that the men and women at this most senior level of the Public Service have the leadership, communications and management skills to lead the institutions of government successfully in the years ahead.

I am particularly pleased with the progress we have made in recent years with respect to the representation of women in the Deputy Minister community. At present, 10 of 50 Deputy Ministers, or 20 percent, are women. This is a higher percentage than in the Executive Group as a whole, and nearly twice the representation that existed in 1984. I am committed to similar progress with respect to members of the other employment equity designated groups.

The representation of Francophones in the Deputy Minister community remained much the same between 1984 and 1991 at about 30 percent.

Another of my priorities in relation to Deputy Ministers has been to increase the time they spend in their positions. In 1986, Deputies had been in their jobs for an average of 18 months; by 1991, average time in position had increased to 29 months, and about 40 percent of Deputies had been in their jobs for three years or more. This steady increase has allowed Deputies more time to learn about their departments and thus better manage the entire range of departmental activities. It has also enabled Ministers and Deputy Ministers to get to know each other well and to work together effectively as a team.

A successful reform exercise must be top-down as well as bottom-up. By paying more attention to the management of the Deputy Minister community, and by holding Deputy Ministers more clearly accountable for how well they manage people and organizations, we are sending a strong signal to the entire Public Service that reform is a continuing priority.

Legislation

On 18 June 1991 the Government introduced Bill C-26, the *Public Service Reform Bill*. This omnibus legislation incorporates changes to the *Public Service Employment Act*, the *Public Service Staff Relations Act* and the *Crown Assets Disposal Act* that are together intended to

give statutory effect to the goals and values of *Public Service 2000*. The Bill was developed through a long process of consultation with employees and with public service unions.

The passage of the *Public Service Reform Bill* will create the statutory framework necessary for a modern personnel management regime in the Public Service. It will permit changes in classification to increase mobility and opportunity for employees. It will allow for the more rapid deployment of employees from one job to another at the same level, with their consent. It will provide the necessary legal foundation for the establishment of employment equity programs. It will simplify collective bargaining and permit better and more constructive conflict resolution. It will streamline provisions relating to termination and demotion.

It would take too long to enumerate all of the changes that the *Public Service Reform Bill* will bring to the Public Service. The key point is that this legislation will have a significant and positive impact on the way in which the Public Service will operate in the years to come.

Systems

Here again, we have passed some important milestones, including:

- *the introduction of Operating Budgets*, which will give departments and agencies much greater flexibility in allocating resources to meet changing program needs;
- *the creation of Special Operating Agencies*, a new organizational form that brings a business-like bottom line to the operation of business-like functions in government;
- *the creation of the Executive Group* with fewer pay bands;
- *the systematic delegation of greater levels of authority* from the centre to departments, and within departments out to the regions, in personnel, finance and administration;
- *making common services optional* in areas such as architecture, engineering and tenant services;
- *the establishment of "councils for change"* as departmental fora where employees at all levels can be involved in shaping improvements in people management;

- *the development of mission statements* to articulate a clear, shared *raison d'être* and bring about a client-centred culture in departments.

One critical area where progress will be essential in the coming year is *classification*. Of all the system-wide reforms undertaken since the White Paper, classification is one of the most important. A simpler classification structure will provide greater flexibility within organizations; it will improve mobility and opportunities for career advancement.

Consensus on the Need for Reform

For many thousands of public servants, *Public Service 2000* has become a reference point on which they can base changes they want to make in their workplace. The goals and values of *Public Service 2000* are cited not just by managers seeking new efficiencies or greater productivity, but by employees at all levels. They have perhaps the biggest stake in the quality of their working environment and the quality of services delivered to Canadians.

Obviously, not all public servants or public service unions would endorse the changes that have been made so far, or those that are now being proposed to Parliament. Given the events of the past year, and the fact that change is inevitably disruptive and often threatening, universal approval would be too much to expect.

But even the critics would not deny the need for change and renewal inside the Public Service. And the many points of agreement on all sides over such things as the need for classification reform, the need to cut red tape, the need to focus on service, the need to invest in training, the importance of good communication – these prove more eloquently than any statement of policy or any survey of employees, that public service reform is not an option, but a necessity.

III

CHALLENGES FOR 1992

Areas for Special Attention

Obviously, there are areas of government where the pace of change and renewal is slower than in others. Change is good news for some, and bad news for those who have a personal or professional stake in the status quo. Change creates anxiety in the minds of many public servants who are struggling to cope with downsizing and resource restraint.

These are all realities of life in large institutions. They are not unique to the Public Service. They are factors in any process of institutional change.

Combatting Scepticism

It is the employees "in the middle" who are often the most sceptical of the promises held out by *Public Service 2000*. They are the ones who recognize the need for change but are perhaps uncertain or apprehensive about how to bring it about. They have a strong commitment to their vocation as public servants and to their clients in the public. Yet they are also doubtful about whether the reforms they see around them are genuine, and whether those changes will really benefit the Public Service.

These attitudes are healthy ones. They reflect the traditional independence of thought and sense of personal commitment that have long characterized the Public Service. Today, the challenge for public servants at all levels is to demonstrate that reform is real, that change is in the best interests of all employees, and that only through a renewed Public Service can we serve Canadians in the manner they deserve.

Renewal on the Front Lines of Service Delivery

In people terms, the process of reform will have succeeded when the employee on the front line – the person working at an airport service counter or an inspection station or an Employment Centre – has the motivation, the opportunity and the support that he or she needs to serve Canadians as well as possible.

Priorities for 1992

The Public Service has a vital contribution to make at this critical time in Canada's history. I see three particular challenges before us in the coming year.

Service

Our first challenge for 1992, as I see it, must be to deliver meaningful progress to Canadians in the area of service. This means in particular:

- defining, applying and communicating standards of service;
- achieving perceptible improvements in the efficiency and quality of service delivery, at lower cost, through mechanisms such as co-location and "single-window" services announced in the 1992 Budget;
- giving Canadians tangible proof of positive change, in order to maintain their continued support for public service renewal.

Departments that have made the greatest headway to date in improving their services are those that have worked closely with their clients. This should continue to be a priority for all departments in the coming year. Consultation, regular feedback mechanisms such as client surveys, and simply keeping the lines of communication open will make a real difference to the quality of programs and how they are implemented.

People

The 1991 strike had a traumatic impact on the Public Service. The strike strained relationships within the workplace and caused many public servants to think hard about their values and their sense of vocation. Lessons were learned by management, by the unions and by all employees. *Our second challenge, therefore, must be to consolidate*

the process of healing and renewal within each work unit so that our capacity to serve Canadians is not impaired, and so that the process of positive change can continue.

Deputies must attach a special importance to:

- communicating with their employees;
- ensuring they understand where the process of reform is headed;
- dealing fairly with them over matters such as downsizing and resource restraint;
- preserving funds for training; and
- implementing departmental assignment programs to give employees broader exposure and experience.

Deputies and their management teams must demonstrate to all employees that the values of *Public Service 2000* are expressed in the daily life and work of the department. Nothing could be more important to the credibility and the success of this entire process of reform.

Internal Communication

A third challenge relates again to the internal environment and to the various efforts that have been made to improve communication within departments and especially between headquarters and the regions. We are making profound changes in how we deal with external clients. I think we need to pay equal attention to internal consultation, for essentially the same reasons – better programs and better services to Canadians.

Conclusion

In this difficult environment, the first duty of public servants is of course to *serve* – with continued loyalty and dedication, with hard work, with imagination, and with a sense of love for their country and respect for their fellow citizens.

The second duty of the Public Service is to continue the task of re-tooling itself. If Canada is to survive and prosper, it will be in part because it enjoys the benefits of a committed, modern, flexible and professional Public Service. This will be one of our most important legacies to future generations.

Conclusion

Dans la difficile conjoncture actuelle, le premier devoir des fonctionnaires est bien entendu de *servir* - avec une loyauté et un engagement indéfectibles, avec ardeur et imagination, et avec le profond sentiment de fierté que leur inspire leur pays, dans le respect de leurs concitoyens.

Le second devoir de la fonction publique est de poursuivre les efforts entrepris pour se renouveler. Si le Canada est appelé à survivre et à prospérer, il le devra, en partie, aux avantages que lui apporte une fonction publique engagée, moderne, souple et de très haute qualité. Tel est sans doute un des plus importants héritages que nous puissions léguer aux générations futures.

Les personnes

La grève de 1991 a eu un effet traumatisant sur la fonction publique. La grève a créé des tensions au sein de l'effectif et elle a amené bien des fonctionnaires à remettre sérieusement en question leurs valeurs et leur engagement envers l'organisation. Bien des leçons ont pu être tirées de ces événements par la direction, par les syndicats et par tous les employés. *Notre deuxième tâche doit donc être d'accélérer le processus de réconciliation et le mouvement de renouvellement au sein de chaque unité de travail, afin que notre capacité de servir les Canadiens demeure intacte et que le processus de changement puisse se poursuivre.*

Les sous-ministres s'emploieront de façon particulière :

- à communiquer avec leurs employés;
- à s'assurer que leurs employés savent dans quelle direction s'oriente la réforme;
- à examiner avec eux, et en toute justice, des questions comme la réduction des effectifs et des ressources;
- à prévoir des crédits destinés à la formation; et
- à mettre en œuvre des programmes d'affectation ministériels, afin d'élargir les connaissances et l'expérience professionnelles des employés.

Les sous-ministres et leurs équipes de direction doivent démontrer à tous les employés que les valeurs de *Fonction publique 2000* trouvent leur application dans la vie et les activités courantes de leur ministère. Rien n'importe davantage que cela pour la crédibilité et la réussite de ce vaste processus de réforme.

Les communications internes

Notre troisième tâche concerne encore une fois le milieu interne et les divers efforts qui ont été déployés pour améliorer les communications au sein des ministères, et en particulier entre les administrations centrales et les régions. Nous sommes en train de modifier en profondeur notre façon de traiter avec les clients de l'extérieur. Je crois que nous devons accorder une égale attention à la consultation à l'intérieur, essentiellement pour les mêmes raisons, à savoir améliorer nos programmes et les services que nous offrons aux Canadiens.

en œuvre.

Les ministères ayant réalisé les plus grands progrès jusqu'ici dans l'amélioration de leurs services sont ceux qui ont travaillé en étroite collaboration avec leurs clients. Cela doit demeurer une priorité pour tous les ministères l'année qui vient. La consultation, la mise en place de mécanismes de rétroaction régulière tels que les enquêtes auprès des clients, et le maintien de bonnes communications auront une réelle influence sur la qualité des programmes et sur la façon de les mettre

fonction publique.

— de donner aux Canadiens des preuves d'un changement afin d'obtenir leur appui continu en faveur du renouvellement de la fonction publique.

— d'améliorer sensiblement l'efficacité et la qualité de la prestation des services, à coût moindre, à l'aide de mécanismes comme le regroupement des services et le « guichet unique » annoncés dans le budget de 1992;

— de définir des normes de service, de les faire connaître et de les appliquer;

Noire première tâche, de mon point de vue, doit être de réaliser des progrès significatifs aux yeux des Canadiens, dans le domaine du service. Cela suppose en particulier :

Le service

La fonction publique a un rôle primordial à jouer au moment où le Canada traverse une période difficile. Durant l'année qui vient, nous avons à atteindre trois grands objectifs.

Les priorités de l'année 1992

Du point de vue des personnes, le processus de réforme aura réussi lorsque l'employé de première ligne, c'est-à-dire la personne qui travaille à un comptoir de service dans un aéroport, dans une station d'inspection ou dans un centre d'emploi, aura la motivation, l'occasion et l'appui dont il a besoin pour servir les Canadiens du mieux possible.

Le renouvellement dans les points de service

III

LES ENJEUX DE L'ANNÉE 1992

Les domaines particuliers

De toute évidence, le rythme du changement est plus lent dans certains domaines de l'administration que dans d'autres. Pour certains, le changement est bienvenu, pour d'autres, par exemple ceux pour qui le changement signifie la perte d'avantages personnels ou professionnels, le changement s'annonce moins réjouissant. Le changement n'est pas sans inquiéter les nombreux fonctionnaires qui doivent faire face aux impératifs de la réduction des effectifs et des ressources.

Telles sont les réalités de la vie dans les grandes institutions. Elles ne sont pas le lot exclusif de notre fonction publique. Ces réalités ont cours dans tout processus de changement institutionnel.

Le scepticisme des employés

Ce sont souvent les employés des échelons « intermédiaires » qui sont les plus sceptiques devant les promesses de *Fonction publique 2000*. Ils sont conscients que des changements s'imposent, mais ressentent de l'incertitude, voire de l'appréhension, quant à la façon de réaliser le changement. Leur engagement face au métier de fonctionnaire et à servir le public client est indéfectible. Pourtant, ils se demandent si les réformes auxquelles ils assistent sont sérieuses, et si ces changements seront bénéfiques à la fonction publique.

Ces attitudes sont des attitudes saines. Elles reflètent l'esprit d'indépendance et le sens de l'engagement personnel qui ont longtemps caractérisé la fonction publique. Les fonctionnaires de tous les échelons se doivent de faire la preuve que la réforme est réelle, que le changement s'opère dans les meilleurs intérêts de tous les employés et que seule une fonction publique renouvelée nous permettra de servir les Canadiens comme ils le méritent.

souvent comme menaçant, il serait illusoire de s'attendre à l'adhésion totale de tous les concernés.

Mais même ceux qui demeurent critiques à l'égard de la façon dont s'est enclenché le processus de réforme ne nient pas la nécessité d'un changement au sein de la fonction publique. À cet égard, les nombreux points d'entente pour toutes les parties, tels que le besoin d'une réforme de la classification, le besoin de simplifier les méthodes de travail, le besoin de se concentrer sur le service et celui d'investir dans la formation, et l'importance de bonnes communications, montrent de façon plus éloquente que tout énoncé de politique ou tout sondage auprès des employés que la réforme de la fonction publique ne constitue pas une option, mais bien une nécessité.

— la création du Groupe de la direction, qui comprend moins d'échelles de rémunération;

— la délégation systématique de niveaux plus élevés d'autorité par les organismes centraux aux ministères, et par les ministères aux régions, dans les domaines du personnel, des finances et de l'administration;

— l'utilisation facultative des services, dans des domaines tels que les services d'architecture, d'ingénierie et les services aux locataires;

— la création de « conseils chargés du changement » en tant que forums ministériels où les employés de tous les niveaux peuvent participer à la mise au point des améliorations à apporter à la gestion des personnes;

— l'élaboration d'énoncés de mission dans le but d'articuler une raison d'être claire et partagée et d'établir une culture axée sur les clients dans les ministères.

L'un des domaines où il est essentiel de réaliser des progrès au cours de l'année qui vient est celui de la *classification*. De toutes les réformes entreprises depuis le dépôt du *Livre blanc*, la classification est l'une des plus importantes. Une structure plus simple contribuera à donner une plus grande souplesse aux organisations; elle améliorera la mobilité et les possibilités d'avancement.

Le consensus sur la nécessité d'une réforme

Pour des milliers de fonctionnaires, *Fonction publique 2000* est devenu le cadre de référence qui leur permet de justifier les changements qu'ils veulent apporter dans leur milieu de travail. Les buts et les valeurs de *Fonction publique 2000* sont cités non seulement par les gestionnaires qui recherchent une plus grande efficacité ou une plus grande productivité, mais également par les employés, qui sont peut-être les premiers intéressés à la qualité de leur milieu de travail et à la qualité des services rendus aux Canadiens.

Bien sûr, ceci ne veut pas dire que tous les fonctionnaires ou que tous les syndicats de la fonction publique appuient sans réserve les changements faits jusqu'ici, ou ceux qui sont actuellement proposés au Parlement. Étant donné les événements de l'année écoulée, et le fait que le changement apporte toujours des bouleversements et apparaît

Une réforme réussie doit se faire de haut en bas comme de bas en haut. En affirmant clairement la responsabilité des sous-ministres en ce qui concerne la qualité de leur gestion des personnes et des organisations, nous transmettons à toute la fonction publique le message que la réforme constitue une priorité permanente.

J'ai aussi tenu, et c'est une autre de mes priorités, à ce que les sous-ministres restent plus longtemps en poste. En 1986, les sous-ministres restaient en poste 18 mois en moyenne; en 1991, la durée moyenne de présence en poste avait été portée à 29 mois et environ 40 p. 100 des sous-ministres occupaient leur emploi depuis trois ans ou plus. Cette augmentation régulière de la durée des fonctions a laissé davantage de temps aux sous-ministres pour bien connaître le ministère dont ils sont responsables et pour mieux gérer toute la gamme de ses activités. Elle a également permis aux ministres et aux sous-ministres de mieux se connaître et de mieux fonctionner en équipe.

La représentation des sous-ministres francophones est restée sensiblement la même entre 1984 et 1991, soit environ 30 p. 100.

Je suis particulièrement heureux de voir les progrès que nous avons accomplis pour ce qui est de la représentation des femmes dans la communauté des sous-ministres. À l'heure actuelle, 10 des 50 sous-ministres, soit 20 p. 100 sont des femmes. Ce pourcentage est supérieur à celui du Groupe de la direction et on peut dire que la représentation des femmes est environ deux fois plus importante qu'en 1984. Je m'engage à obtenir des résultats similaires en ce qui concerne les membres des autres groupes désignés aux termes de la politique d'équité en matière d'emploi.

Depuis ma nomination au poste de greffier, j'ai accordé une attention particulière à la gestion de la communauté des sous-ministres. Ce groupe de 50 personnes comprend environ 30 sous-ministres et environ 20 autres personnes occupant des postes de sous-ministres associés ou exécutant d'autres fonctions supérieures. L'un des objectifs clés de *Fonction publique 2000* a été d'assurer que les hommes et les femmes à ces niveaux supérieurs de la fonction publique possèdent les talents de chefs, de communicateurs et de gestionnaires nécessaires pour diriger les institutions du gouvernement dans les années à venir.

Le changement est en train de se produire, souvent de façons qui sont difficiles à quantifier mais qui sont néanmoins réelles. Ainsi, de plus en plus d'organismes gouvernementaux font participer les employés à la définition des objectifs ministériels et des niveaux de service; de plus en plus d'entre eux adoptent des mécanismes de rétroaction ascendante et d'autres moyens pour améliorer les communications internes. Tous les ministères en viennent à accepter qu'une décentralisation réussie dépend de la confiance placée dans les employés.

En bien des endroits, il est possible de voir les premiers signes d'une réelle transformation dans la culture de gestion. L'ancien modèle fondé sur « la hiérarchie et la supervision » n'a pas encore tout à fait disparu, mais il est appelé à être remplacé par un nouveau genre de culture institutionnelle dans laquelle les personnes sont considérées comme une ressource précieuse et où les décisions sont prises avec une plus grande participation des fonctionnaires.

La communauté des sous-ministres

Les sous-ministres relèvent directement des ministres; ils sont responsables de la direction d'institutions dotées de budgets qui peuvent atteindre des milliards de dollars et comptant des dizaines de milliers d'employés; ils exercent des responsabilités légales de gestion qui leur sont attribuées par le Conseil du Trésor et par la Commission de la fonction publique; ils traitent quotidiennement avec des groupes clients de toutes sortes. En donnant l'exemple des valeurs de *Fonction publique 2000*, les sous-ministres peuvent montrer à tous leurs employés que le processus de réforme et de renouvellement est bien vivant dans leur ministère. Pour toutes ces raisons, ils jouent un rôle clé dans le processus d'ensemble du renouvellement de la fonction publique.

L'une de mes priorités personnelles a été l'établissement de meilleures communications au niveau supérieur. Pour cela, j'ai eu recours à des petits déjeuners hebdomadaires réunissant tous les sous-ministres, à des retraites annuelles, à des séances semestrielles avec la communauté des sous-ministres adjoints et à divers autres mécanismes. Un leadership efficace est fondé sur de bonnes communications et sur une approche collégiale du travail. C'est là l'un des principes de *Fonction publique 2000*.

dépassant plus. Nous devons atteindre notre objectif en faisant montre d'un esprit novateur et en supprimant les obstacles bureaucratiques. C'est ce que nous faisons dans le cadre de *Fonction publique 2000*.

Un engagement en faveur de la consultation

Nous accomplissons des progrès importants dans la voie d'une consultation accrue des Canadiens dans l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes. Il faut de la patience pour changer les attitudes des gens, et nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir avant que nous n'ayons atteint le niveau et la qualité de consultation auxquels les Canadiens et leurs gouvernements s'attendent. Néanmoins, les progrès sont sensibles.

Sous la direction des ministères, de plus en plus de ministères travaillent en collaboration étroite avec leurs clients en vue d'apporter des changements aux programmes ou à l'élaboration de nouveaux programmes.

On peut citer à cet égard la création par Emploi et Immigration Canada de la Commission de mise en valeur de la main-d'œuvre, et de ses bureaux régionaux, dans le but de faire pleinement participer les employeurs et les travailleurs aux décisions concernant l'affectation des fonds de formation. C'est là une toute nouvelle façon de procéder du gouvernement.

Il existe d'autres exemples, comme les larges consultations menées par Revenu Canada, Douanes et Accise avant la mise en œuvre de la TPS, et par Statistique Canada dans la préparation du recensement de 1991.

Pour résumer, la fonction publique sert le gouvernement et les Canadiens en s'attachant tout particulièrement aux points de vue des clients. Il faut donc de meilleures politiques et de meilleurs programmes et que les Canadiens comprennent mieux leur gouvernement.

Un changement dans la culture organisationnelle

À travers *Fonction publique 2000*, nous cherchons à créer un environnement dans lequel chacun des fonctionnaires pourra faire preuve de souplesse et d'initiative en prenant un véritable intérêt à se mettre au service des Canadiens.

Les améliorations dans le service

La mesure réelle du succès de *Fonction publique 2000*, ce sont les améliorations véritables apportées au service.

Les améliorations du service sont le fait de chacun des ministres et de leurs ministères, et souvent de chacune des unités de travail et de chacun des employés. Elles ne résulteront pas d'orientations ou de contrôles imposés de l'extérieur du ministère, bien que les organismes centraux puissent faciliter ces améliorations en simplifiant les méthodes, en déléguant plus de pouvoirs au ministère et, généralement, en encourageant l'innovation.

Le rapport complémentaire⁶ fait état de nombreux exemples d'améliorations particulières apportées dans différents ministères, tels le Revenu Canada, Impôt ou Pêches et Océans. Bon nombre de ces changements comportent des améliorations quantifiables relativement à la sensibilisation aux besoins des clients; ces améliorations pourraient faire l'envie de n'importe quelle grosse organisation du secteur privé. Les Canadiens se rendent compte de ces améliorations, comme peuvent en témoigner tous ceux qui ont eu affaire récemment à leur service local de perception des impôts. Les formulaires ont été simplifiés, le service est plus rapide, et les innovations techniques sont évidentes. Autres exemples de ces améliorations : les demandes de passeports sont traitées dans les plus brefs délais et les fournisseurs ont accès aux tableaux d'affichage électroniques. Ces améliorations ont été faites malgré une *diminution* des ressources.

Les Canadiens se rendent compte que chaque dollar qu'ils ont durement gagné et qu'ils doivent payer à l'impôt ne leur rapporte plus autant en programmes et en services qu'il le faisait dans les années passées. Ils ont raison. En 1984, les Canadiens recevaient 1,33 dollars en programmes et en services pour chaque dollar qu'ils payaient en impôt; la différence était empruntée. Aujourd'hui, alors que le gouvernement poursuit son programme de compressions budgétaires, les Canadiens continuent à payer leurs impôts, mais un plus fort pourcentage sert à payer l'intérêt sur la dette. Ce qui signifie pour la fonction publique qu'on ne peut plus améliorer les services en

⁶ Voir *Fonction publique 2000, les progrès réalisés*, Ottawa, 1992.

personnes. Dans presque tous les cas où on a eu recours à ce type de groupements, ils se sont révélés utiles dans la mise en branle et le renforcement du processus de changement dans les ministères. Je m'attends à ce qu'ils deviennent une caractéristique permanente de la bonne gestion au gouvernement.

C'est dans le domaine du *perfectionnement professionnel* que les résultats sont les plus incertains. D'un côté, de nombreuses mesures positives ont été prises par les ministères et les organismes en vue d'améliorer la formation et le perfectionnement, de promouvoir la mobilité et de mieux utiliser les ressources humaines. Ces initiatives sont décrites dans le rapport complémentaire. Bon nombre de ces nouveaux programmes ont déjà eu un effet positif sur les emplois et les carrières des fonctionnaires. Ce sont des réalités, et non des plans ou des déclarations de bonnes intentions.

D'un autre côté, la portée de ces initiatives est demeurée limitée. Ceci est particulièrement vrai dans des domaines tels que l'équité en matière d'emploi et le perfectionnement professionnel à l'intention des employés du soutien administratif. Je ne suis pas encore prêt à dire que nous tirons tout le profit possible de l'immense réservoir de talents dont dispose la fonction publique. Je ne peux pas dire que nous ayons atteint notre plein régime dans l'acquisition de nouvelles compétences par nos employés. Le domaine du perfectionnement professionnel demeure un enjeu important pour les années à venir.

L'évaluation globale des progrès

Peu après le lancement de cette initiative, j'ai déclaré que *Fonction publique 2000* consiste en 10 p. 100 de changements législatifs, 20 p. 100 de changements dans les systèmes, et 70 p. 100 de changements des attitudes et des pratiques au sein des ministères et des organismes.

L'objectif d'ensemble de ces changements est d'offrir un meilleur service aux Canadiens et à leur gouvernement. Les sections qui suivent évaluent les progrès réalisés dans cette perspective.

⁵ *Revitalisation et renouveau*, allocution prononcée devant l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada en janvier 1990.

La désignation « *conseils chargés du changement* » s'applique aux forums ministériels réunissant un groupe représentatif d'employés et ayant pour but d'encourager l'innovation et le renouvellement, particulièrement dans les domaines ayant trait à la gestion des programmes. Je m'attends à d'autres progrès dans ce domaine au cours de l'année prochaine.

On peut également noter des progrès substantiels en ce qui concerne la *délégation de pouvoirs*. Les délégations des organismes centraux aux ministères ont augmenté en général, dans certains cas de façon notable (sans pour autant toujours satisfaire la direction des ministères). La délégation *au sein* des ministères varie, comme c'est d'ailleurs de capacité des gestionnaires (aux différents niveaux dans les différents ministères) d'exercer correctement les responsabilités déléguées varie en fonction de leur expérience, de leur formation et de l'étendue des programmes. Je m'attends à d'autres progrès dans ce domaine au cours de l'année prochaine.

Dans certains domaines, tels que dans la *réduction des niveaux de gestion*, les progrès ont été manifestes : à quelques rares exceptions près, il ne subsiste maintenant plus que trois niveaux de gestion sous celui de sous-ministre. Dans d'autres domaines, tels que dans les *normes de service*, le rythme des changements a été plus lent, mais il s'accélère maintenant, au fur et à mesure que les ministères se rendent compte des avantages que comporte l'élaboration de normes en consultation avec leurs clients.

Les progrès réalisés dans les cinq domaines prioritaires

Le document *Fonction publique 2000, les progrès réalisés* fait état des réalisations dans ces domaines au cours des 18 derniers mois.

- la promotion du travail des « conseils chargés du changement » dans les ministères, en tant que mécanismes devant assurer des progrès continus en matière de réforme et de renouvellement;
- une meilleure planification des carrières, particulièrement en ce qui concerne les femmes;
- une plus grande délégation des pouvoirs, particulièrement en faveur des régions, encore une fois pour améliorer les services de première ligne;
- la réduction des niveaux de gestion dans les ministères, dans le but d'accroître l'efficacité et la flexibilité;

En mai 1991, j'ai donné aux sous-ministres cinq priorités en ce qui concerne le renouvellement de la fonction publique. Ces priorités étaient les suivantes :

— l'introduction de normes de service et d'enquêtes auprès des clients en vue d'améliorer le service et de bâtir un dialogue permanent avec les clients;

Les priorités de l'année écoulée

L'affaire Al-Mashat a également retenu l'attention du public en 1991. Ce fut une difficile expérience pour tous les intéressés et dont personne ne fut satisfait. L'affaire a amené beaucoup de gens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, à s'interroger sur la doctrine régissant la responsabilité des ministres et des fonctionnaires. Les principes sont clairs : les ministres sont responsables devant la Chambre des communes des actions prises au gouvernement et par le gouvernement; les fonctionnaires doivent répondre de leurs actions devant leurs supérieurs, et en dernier lieu devant les ministres. L'annexe III du rapport complètement expose très clairement les principes et leur mise en application. Je tiens à attirer l'attention de tous les fonctionnaires afin qu'ils sachent sans l'ombre d'un doute où ils se situent par rapport à la responsabilité de leurs ministres et par rapport à leur propre responsabilité.

L'affaire Al-Mashat

La grève a engendré de fortes tensions non seulement sur les lignes de piquetage, mais également au travail après le retour des grévistes. Les cadres de la fonction publique et les employés ont eu à rétablir une atmosphère sereine entre collègues qui s'étaient parfois opposés à propos d'une grève qui a soulevé bien des passions.

point ils dépendaient de ces services.

La grève a représenté un événement important, tant pour les fonctionnaires sur les lignes de piquetage que pour ceux qui cherchaient à maintenir les programmes et les services pendant la durée de la grève. Les Canadiens qui n'ont pu obtenir l'accès aux services du gouvernement au cours de la grève ont dû se rendre compte à quel

⁴ Le salaire moyen des membres du plus grand syndicat, l'Alliance de la fonction publique du Canada, en 1990, était de 33 066 dollars.

Malgré les efforts des deux côtés pour éviter un arrêt de travail désastreux, la fonction publique connaissait, en septembre 1991, sa première grève nationale en plus de dix ans, lorsque les membres de l'Alliance de la fonction publique du Canada ont entrepris une grève légale pour montrer leur désaccord avec la position prise par le gouvernement en matière de salaires.

Le gel des salaires dans la fonction publique a été fortement critiqué par les chefs des syndicats de la fonction publique. Ils ont fait remarquer que les augmentations consenties par le gouvernement fédéral depuis 1985 avaient été constamment plus faibles que celles consenties dans le secteur privé ou dans les fonctions publiques provinciales. Ils ont souligné que malgré l'image d'une fonction publique surpayée et sous-utilisée, le salaire moyen des membres des syndicats était bien plus bas que ne le voulait l'opinion courante⁴.

La grève de 1991

De plus, on a mis en place un programme de diminution des niveaux de gestion à travers toute l'administration fédérale. Ce programme a permis d'éliminer, à quelques exceptions près, la présence de plus de trois niveaux de gestion sous le sous-ministre dans tous les ministères du gouvernement.

En même temps, on réduisait de 10 p. 100 le nombre de cadres supérieurs au gouvernement. Ces quelque 4 750 hauts fonctionnaires sont placés au-dessous du sous-ministre. Cette diminution signifie que d'ici au 31 mars 1993, il y aura environ 475 cadres supérieurs de moins à la fonction publique. Au 31 mars 1992, on comptait 362 cadres supérieurs de moins.

La réduction de 10 p. 100 du Groupe de la direction

Le salaire net des sous-ministres et des cadres supérieurs, également suspendue pour une année. La perte de la rémunération au rendement représentait une réduction moyenne de 5 p. 100 dans le rendement net des sous-ministres et des cadres supérieurs.

II

REVUE DE L'ANNÉE 1991

Le renouveau de la fonction publique ne s'effectuera pas simplement au moyen de mesures législatives et administratives... Il exigera des changements fondamentaux d'attitudes de la part des fonctionnaires, des ministres, des parlementaires et, au bout du compte, du public.

1991 : Événements marquants

L'année 1991 a été une année au cours de laquelle les mesures prises dans le cadre des compressions budgétaires ont eu un effet direct sur la fonction publique. Les événements de l'année écoulée montrent que la voie du renouvellement est loin d'être sans embûches.

Le budget de 1991

Le budget de 1991 visait en partie à réduire encore davantage les dépenses du gouvernement. Ces réductions étaient nécessaires, non seulement pour maintenir l'ordre dans l'administration financière du gouvernement et pour réduire davantage le déficit, mais également pour montrer aux Canadiens que le gouvernement fédéral était prêt à donner l'exemple du contrôle des dépenses dans ses propres activités, et notamment par rapport aux niveaux de salaire.

Le gel des salaires

Le gouvernement a donc annoncé, après le dépôt du budget, qu'il n'y aurait pas d'augmentation dans les traitements et salaires de la fonction publique, tant pour les syndiqués que pour les non syndiqués, au cours de l'année 1991-1992, et qu'en 1992-1993 et 1993-1994, l'augmentation pourrait atteindre au plus 3 p. 100. Les salaires des sous-ministres et autres titulaires de postes nommés par le gouverneur en conseil ont également été gelés. Plus tard, le gouvernement a annoncé que la

C'est ce que j'appelle un « changement de culture ». Et c'est à cette nouvelle culture qu'aspire *Fonction publique 2000*.

Tout ce que nous avons réalisé dans ce processus de renouvellement s'est fait grâce au dévouement de milliers d'employés, et ce à tous les niveaux, de la fonction publique. Ces réalisations illustrent aussi le leadership et l'engagement des gestionnaires qui se rendent compte que pour offrir un meilleur service aux Canadiens, ils doivent s'appuyer sur les gens qu'ils emploient. C'est en investissant dans les gens et en encourageant l'esprit d'initiative que nous pourrions, dans les années à venir, relever les défis proposés au gouvernement et à la fonction publique.

demandeur. Je peux affirmer cependant que le processus de transformation est en cours, et que la fonction publique de l'an 2000 sera très différente de celle d'aujourd'hui :

- elle se consacrerait aux activités que seul le gouvernement peut et doit exercer;
- elle serait plus représentative de la population canadienne qu'elle sert;
- elle comprendrait des personnes aux compétences diverses, y compris les employés déjà en place qui auront alors acquis de nouvelles compétences et qui travailleront dans des organisations d'une taille et d'une structure différentes des ministères classiques; mieux encore, elle serait dirigée et gérée d'une nouvelle manière : elle serait plus axée sur le service et les résultats et mettrait encore plus l'accent sur l'initiative individuelle, élément clé du succès.

À travers tous ces changements, je demeure persuadé qu'elle sera guidée, comme elle l'est aujourd'hui, par les valeurs traditionnelles de la fonction publique que sont la conscience professionnelle, l'impartialité et le service.

Menons-nous maintenant nos affaires d'une façon fondamentalement différente? Non, mais nous sommes en train de changer la façon dont nous menons nos activités – nous sommes plus conscients de la valeur de l'argent, plus orientés vers les résultats et plus réceptifs à l'innovation. Avec le temps, nous servirons mieux les Canadiens et de façon différente.

Tous les fonctionnaires comprennent-ils la nécessité du renouvellement et l'orientation que devrait prendre ce renouvellement? Pas encore, mais c'est parce qu'en fin de compte ce sont les gens qui évoluent, et cela ne se fait pas en un jour.

L'essence de *Fonction publique 2000* est de changer la perception qu'ont les fonctionnaires à la fois d'eux-mêmes et de leur travail. À cet égard, *Fonction publique 2000* est un concept simple, bien qu'il nous ait fallu un moment pour bien cerner ses finalités. Nous nous évertuons à donner à tous les employés l'encouragement et les outils nécessaires pour qu'ils puissent mettre leur ingéniosité au service des Canadiens.

milieu de travail, et par les nouvelles méthodes d'exécution des programmes et de prestation des services destinés aux Canadiens. Ce rapport cherche aussi, et peut-être avant tout, à traiter des questions qui intéressent l'ensemble de la *population canadienne*.

Les Canadiens ont besoin des milliers de programmes et de services différents fournis par le gouvernement fédéral dans presque tous les secteurs de la vie économique et sociale du Canada, et ils les réclament. Il est dans l'intérêt des Canadiens d'avoir une fonction publique efficace. Ce seront eux qui jugeront de la réussite de notre projet de renouvellement.

Où en sommes-nous aujourd'hui?

L'année 1991 a été difficile pour le Canada, et pour la fonction publique. Le processus de renouvellement constitutionnel actuellement en cours préoccupe les gouvernements fédéral et provinciaux et fait s'interroger tous les Canadiens quant à l'avenir du pays. Les gouvernements, ainsi que leurs employés, ont eu à composer avec le maintien des compressions budgétaires, et avec toutes les conséquences qu'elles entraînent, comme la diminution des ressources affectées aux programmes et les relations plus difficiles entre la direction et les employés.

La conjoncture n'est donc pas idéale pour procéder à la réforme des institutions ou d'essayer de redonner le sens du service dans une institution aussi vaste que la fonction publique. Malgré ces obstacles, et malgré les événements tels que la grève de 1991 dans la fonction publique, je suis en mesure de faire état de véritables progrès en matière de réforme et de renouvellement, et ceci dans un large éventail d'activités de tous les secteurs du gouvernement. Ces progrès sont manifestes dans les douzaines d'exemples figurant dans les pages du rapport complémentaire.

Nos progrès sont-ils aussi rapides que je le voudrais? Non, mais les progrès sont constants, et je crois que le processus de changement se fait de lui-même et est bien enclenché. La réforme se poursuit parce que tous les employés, peu importe leur niveau, ont compris la nécessité de remodeler leur milieu de travail, et de réorienter leurs efforts sur le service. Il s'agit là d'une réalisation importante.

La fonction publique a-t-elle été transformée au cours des 18 mois écoulés depuis la publication du Livre blanc? Non, mais ce serait trop

Ce rapport est complété par un deuxième volume qui décrit beaucoup plus en détail qu'il n'est possible de le faire ici les nombreuses composantes du renouvellement de la fonction publique dans les ministères et les organismes de tout l'appareil gouvernemental. Ce rapport complémentaire, intitulé *Fonction publique 2000, les progrès réalisés*, remplit l'autre volet de l'engagement (pris dans le *Livre blanc*) à rendre compte publiquement des progrès réalisés par *Fonction publique 2000*.

Le rapport complémentaire renferme des douzaines d'exemples des mesures et des initiatives prises par des particuliers et des groupes dans tous les secteurs du gouvernement afin d'améliorer le service offert au public et de bâtir une fonction publique de haute qualité pour l'avenir. J'espère que ces exemples, outre le fait qu'ils informent le lecteur, pourront aussi inciter d'autres fonctionnaires à faire preuve d'énergie et d'imagination pour réaliser des progrès comparables dans leur ministère.

Les destinataires du rapport

À qui ce rapport s'adresse-t-il?

— Il s'adresse en premier lieu au *Premier ministre* qui, en tant que chef du gouvernement, est directement responsable devant le Parlement pour les programmes et les services fournis par le gouvernement aux Canadiens. C'est le Premier ministre qui, en décembre 1989, a lancé le processus de réforme et de renouvellement de la fonction publique sous le titre *Fonction publique 2000*.

— Ce rapport s'adresse également aux *ministres*, responsables des programmes et des services pour lesquels les Canadiens paient leurs impôts. Tout comme un simple particulier, les ministres se fient à la qualité et à la promptitude des services, aux conseils et à l'appui qui leur sont fournis par la fonction publique.

— Le rapport s'adresse aussi aux *parlementaires*, à qui il incombe de tenir les ministres responsables de leur gestion du gouvernement.

— Les *fonctionnaires* sont les auteurs de la réforme de la fonction publique, en même temps qu'ils en sont l'objet. Ils sont donc intéressés au premier chef par les changements apportés à leur

INTRODUCTION

I

... la politique de renouvellement énoncée dans le Livre blanc donnera à la fonction publique les moyens nécessaires pour servir le Canada et les Canadiens à l'aube du 21^e siècle¹.

Le premier rapport

En décembre 1989, le Premier ministre annonçait l'intention du gouvernement de procéder à une réforme et à un renouvellement de la fonction publique du Canada afin de pouvoir relever les défis du 21^e siècle. En décembre 1990, le gouvernement publiait un *Livre blanc* énonçant les principes et les objectifs précis devant guider le processus de renouvellement². Le *Livre blanc* précisait que le greffier du Conseil privé présenterait un rapport annuel « sur l'état de la fonction publique en général, et pendant les cinq prochaines années, sur la mise en œuvre de *Fonction publique 2000* en particulier ». Voici donc le premier rapport.

Je suis étroitement lié à *Fonction publique 2000*, ce qui est tout à fait conforme à mon rôle de chef de la fonction publique. Tout comme mes prédécesseurs, je suis chargé de conseiller le Premier ministre et le gouvernement sur la fonction publique dans son ensemble, et sur les mesures qui peuvent se révéler nécessaires afin d'assurer qu'elle conserve sa vitalité et qu'elle demeure toujours au service du Canada. C'est donc cette responsabilité qui a donné lieu au présent rapport. C'est une déclaration personnelle faisant état de mon point de vue sur la fonction publique d'aujourd'hui et sur son évolution. Cette déclaration fait état des valeurs et des traditions de la fonction publique telles que je les perçois, et elle établit les futurs enjeux.

¹ Préface du Premier ministre au Livre blanc, *Fonction publique 2000*, le renouvellement de la fonction publique du Canada, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1990.

² *Ibid.*

Les priorités de l'année 1992

Le service

Les personnes

Les communications internes

Conclusion

22

21

21

20

20

TABLE DES MATIÈRES

I INTRODUCTION

1	Le premier rapport
2	Les destinataires du rapport
3	Où en sommes-nous aujourd'hui?

II REVUE DE L'ANNÉE 1991

7	1991 : Evénements marquants
7	Le budget de 1991
7	Le gel des salaires
7	La réduction de 10 p. 100 du Groupe
8	de la direction
8	La grève de 1991
9	L'affaire Al-Mashai

9	Les priorités de l'année écoulée
10	Les progrès réalisés dans les cinq domaines prioritaires

11	L'évaluation globale des progrès
12	Les améliorations dans le service
13	Un engagement en faveur de la consultation
13	Un changement dans la culture organisationnelle
14	La communauté des sous-ministres
16	Les mesures législatives
16	Les systèmes
17	Le consensus sur la nécessité d'une réforme

III LES ENJEUX DE L'ANNÉE 1992

19	Les domaines particuliers
19	Le scepticisme des employés
20	Le renouveau dans les points de service



Le 30 juin 1992

Monsieur le Premier ministre,

En ma qualité de chef de la fonction publique, j'ai l'honneur de vous présenter le premier rapport annuel du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet concernant la fonction publique du Canada. J'y joins un rapport complémentaire, intitulé *Fonction publique 2000 : Les progrès réalisés*.

Au cours des 18 mois qui se sont écoulés depuis la publication par le gouvernement du Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique, les choses ont beaucoup bougé, et de grands progrès ont été réalisés en matière de réforme et de renouvellement. Je suis satisfait de ces progrès, traduisant avant tout l'imagination et les efforts dévoués des milliers de fonctionnaires ayant œuvré en ce sens. C'est bien à eux qu'il faut en attribuer le mérite.

Dans les pages qui suivent et dans le rapport

complémentaire, vous trouverez des signes manifestes du chemin parcouru pour construire une fonction publique conforme aux vœux des Canadiens. En même temps, vous verrez qu'il reste beaucoup à faire. La fonction publique est l'une des grandes institutions nationales du Canada, et depuis plus de 125 ans, les fonctionnaires ont apporté une contribution essentielle au développement et à la vie de ce pays. Je crois fermement que les changements que nous faisons aujourd'hui pour renouveler la fonction publique lui permettront de poursuivre cette vocation axée sur le service au gouvernement et au peuple du Canada.

Veuillez croire, Monsieur le Premier ministre, à l'expression de ma plus haute considération.

Paul M. Tellier

Imprimé sur du
papier recyclé



Printed on
recycled paper

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1992
N° de cat. BT74-1/10-1992-1
ISBN ISBN 0-662-59110-0

Fonction publique 2000



Premier rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada

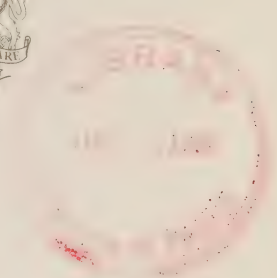
Paul M. Tellier

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

AI
V 50
A 56



CANADA



Public Service 2000

Second Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Glen Shortliffe

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet



CANADA

Public Service 2000

Second Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Glen Shortliffe

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet





March 25, 1994

Dear Prime Minister,

Pursuant to section 47.1 of the *Public Service Employment Act*, I am pleased to submit to you this ***Annual Report on the Public Service of Canada***. This Report covers almost exactly the period of my tenure as Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet. I was sworn in on July 1, 1992 and, as announced, I will be retiring on March 28, 1994. This is also the first Report since the Clerk of the Privy Council assumed formal responsibility as Head of the Public Service in April 1993, with the proclamation of the *Public Service Reform Act*.

The past year has been a memorable one for the country and no less so for the Public Service of Canada. In the time since my predecessor, Paul Tellier, submitted the first Clerk's Report in June 1992, there have been many initiatives and events that have had a significant impact on the Public Service, not the least of which was a general election and the arrival of the new Government. But even internally, decisions such as successive reductions in operating budgets, the continuing freeze on salaries and the organizational changes of June and then November 1993 have all affected the Public Service directly.

Despite increasing public demands for services, and ever-diminishing resources, public servants from coast to coast have continued to do a first-class job. Their sense of duty, their dedication to service and their commitment to excellence should be a source of pride to them and to all Canadians.

This Report is a personal statement, reflecting my views of what has happened to the Public Service, what public servants have done that is of wider interest and significance, and how I see the challenges ahead. It also contains a brief "report on progress" in the current process of change and renewal.

In submitting this Report, I am reminded of how privileged I have been to serve as Head of an organization that is the largest and certainly among the most important in Canada. And I am struck by the extraordinary changes I have seen during nearly 32 years of service, in four departments, both in Canada and abroad. I began my career as a junior officer in External Affairs when that Department was housed in the East Block on Parliament Hill and much of the rest of government could fit into a few older buildings in central Ottawa. I am concluding it in the Langevin Block, with a fine view of my starting place just across Wellington Street. But what is constant in the architecture of Ottawa belies what has changed: between 1962 and 1994, the Public Service has altered immensely, and in my view much for the better.

Where 30 years ago, business in the Public Service was done entirely in English, we are now a proudly bilingual institution, able to serve Canadians in the language of their choice from British Columbia to Newfoundland. Whereas in the Public Service of the 1960s, there were virtually no women in senior positions, I am now leaving a Privy Council Office in which women occupy almost exactly 50 percent of the positions at senior levels, and my successor is a woman. That is something no other major country can boast.

Where “management” was once a concept reputedly scorned inside the Public Service, it is now esteemed; where we once talked of “administration”, we now realize the word is “leadership”; where we once emphasized *caution* and *control*, now we emphasize *service* and *innovation*. And of course there has been a revolution in technology. We in the Public Service are among the country’s leading innovators in the application of information technology in large organizations. The change in how we do our work has been profound, and even greater changes are on the horizon.

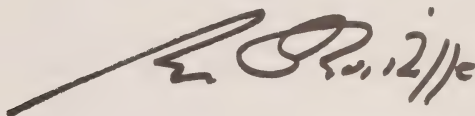
I note these longer-term changes because I believe that only in this larger context can we fully appreciate the changes that have been taking place in more recent years – they are part of a long-term process of change and renewal.

We are now looking toward a new century. I have no doubt that the Public Service of Canada will continue to adapt and evolve – in response to the changing needs of the country in a changing world and the evolving priorities of the Government of the day. But one thing will not change: our mission will always be that of providing top-quality, professional advice and support to the Government and the best possible service to Canadians.

As we move forward in this continuing process of change and renewal, I am heartened by the confidence you have so clearly expressed in the Public Service; by your reaffirmation of traditional public service values; and by the very positive relationship that you and I have enjoyed during these first months of your administration.

I have no doubt that under your leadership, and that of the Honourable Marcel Massé as Minister responsible for Public Service Renewal, the Public Service of Canada will meet the year 2000 better equipped and better able to serve the needs of Canadians. I wish you and my successor, Jocelyne Bourgon, the very best in your stewardship of this great national institution.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Glen Shortliffe', with a long, sweeping horizontal line extending to the left.

Glen Shortliffe

TABLE OF CONTENTS

I INTRODUCTION

The Wider Context of Renewal	1
------------------------------	---

II THE YEAR IN REVIEW

Constitutional Reform	5
Restraint	5
Passage of Bill C-26: the <i>Public Service Reform Act</i>	6
Government Reorganization	7
The Election of and Transition to a New Government	11
Restructuring within Departments	11

III RENEWAL: A REPORT ON CURRENT PROGRESS

Service to the Public	15
People Management	17
Internal Communications	18

IV CHALLENGES FOR THE YEAR AHEAD

Stability	21
Better Service to Canadians	22
People	22

V CONCLUSION	25
--------------	----

I

INTRODUCTION

The Wider Context of Renewal

In my capacity as Head of the Public Service, I am pleased to present this Second Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada. The requirement to submit an annual report is one of the new provisions of the amended *Public Service Employment Act*, which was proclaimed into law in the spring of 1993.

As the law requires, this Report sets out my views on the state of the Public Service. It describes some of the key events that have affected the Public Service over the past 18 months,¹ and it recounts progress on the longer-term process of restructuring and renewal. It also provides an opportunity for me to set out what I regard as the principal challenges that lie ahead for the Public Service, both in the short term and over time.

The context within which this Report is set, and without which the current state of the Public Service cannot properly be assessed, is the continuing process of change and renewal that has been at work in the Public Service of Canada over the past decade and indeed well before that.² The most recent major initiative in this regard has been *Public Service 2000*, an initiative launched by then-Prime Minister Mulroney in 1989.³ This system-wide process of reform and renewal was intended to prepare the Public Service for the challenges of the 21st

¹ Strictly speaking, the present Report is intended to cover the period since the submission of the first Report, i.e., since June 30, 1992. I would expect that in future years, reports would be submitted by the end of the *fiscal* year (i.e., March 31), to cover the period of the immediately preceding *calendar* year (December 31).

² I would note the significant reforms occasioned by the Glassco Report of 1963 and also the work of the Lambert and D'Avignon commissions in the late 1970s.

³ See the Prime Minister's press release of December 12, 1989.

century. It served as the focus of the Clerk's first Annual Report on the Public Service in 1992.⁴

The guiding principles and major objectives of *Public Service 2000* were set out in the Government's 1990 *White Paper on the Renewal of the Public Service*.⁵ The principles and values of *Public Service 2000* have been endorsed in broad terms by the new Government. They include recognition of the value of skilled, adaptable employees; a focus on service; and a commitment to continuous learning and innovation within organizations. Those principles and values remain valid today as guideposts for change and renewal in the Public Service.

The process of almost continual change that has characterized the Public Service in recent years has not been unique to Canada, nor to the federal government. We have seen major reforms in the public services of the United Kingdom, Australia, France, New Zealand, several Canadian provinces and, most recently, a new and high-profile undertaking in the United States led by Vice-President Gore.⁶ These various initiatives, while distinctive in some respects, share a common origin – the need for governments to adapt to global forces of change that have transformed the economies and societies of the entire world. They also share many common features – greater flexibility in organization, investment in human resources, modernization of personnel systems, a commitment to consultation and a general openness to ideas from outside government.

Only if we situate the current process of public service renewal in this international context can we fully appreciate the challenges we face here in Canada and the kinds of changes we will have to make if the Public Service is to remain an effective national institution.

⁴ See *Public Service 2000: First Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, by Paul M. Tellier, Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, Ottawa, 1992.

⁵ *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*, Ottawa, 1990.

⁶ See the *Report of the National Performance Review*, "From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less," Washington, 1993.

Among the most significant of the forces bearing on the Public Service today is a growing scepticism in Canada about the value of public institutions, including the Public Service. This is a fact of public life in many countries, one to which not only politicians but also public servants must respond. As Head of the Public Service, I am gratified by the way in which the new Government has responded: the Prime Minister has made it clear, both inside government and publicly, that he values and respects the Public Service and that he expects his ministerial colleagues to work in a traditional relationship of closeness and trust with their officials. This certainly has been the characteristic of the Prime Minister's relationship with me and my senior colleagues.

Another factor that helps set the context for renewal, and that also conditions the working lives of individual employees, is the continuing pressure of fiscal restraint. Since 1984, there have been a dozen successive reductions in the operating budgets of departments. This continuing resource squeeze has made efficiency in operations more than an objective; it has become a necessity. In many areas, however, we are approaching the limits of what can be done to maintain programs and services at current levels without additional resources. This is one of the factors motivating the Government's recently announced program and efficiency reviews.⁷ If the money is simply not there, or will not be there in the future, then governments will have to rethink what they are doing, and how. In the same spirit, the Government's review of overlap and duplication between the federal and provincial governments aims at fundamental decisions on what governments should be doing, at what level, and through what delivery mechanisms.

Governments, whether here in Canada or abroad, face new challenges in health and social policy, in dealing with issues of economic development in a globalized economy, and in responding to the needs of citizens affected by environmental or other changes over which they have little control.⁸ At the federal level, it is the Public Service that is the principal instrument of government in responding to these emerging problems. Only if the Government has the benefit of the best

⁷ See *The Budget Plan*, February 1994, page 28.

⁸ I am thinking, for example, of the challenge to both the federal government and the Government of Newfoundland in responding to the crisis in the Newfoundland cod fishery.

possible advice and support, the most innovative policy ideas and the most efficient programs, can it respond adequately to the needs of its citizens. The Prime Minister has made a commitment to a real partnership with the Public Service, and his message has been very well received by all public servants. The Public Service is responding to this challenge with the professionalism that is to be expected of it.

The past year has been a difficult period for public servants. Change is always stressful, and in the last year we have undergone some of the most significant changes in organization ever witnessed in the Public Service of Canada. To the extent that change in government is controllable, it is largely a matter of political decision and responsibility. But I owe it both to the public and to my fellow public servants to set out what was done, and why I think the changes of the past year have positioned the Public Service to help our Government address the major issues facing Canada.

I am proud of the way in which public servants, in all departments and agencies of government, have dealt professionally and responsibly with the changes imposed on them over the past nine months. Despite the inevitable confusion and uncertainty created by organizational change, despite individual anxiety over jobs and careers, the men and women of the Public Service have delivered their programs with the same expertise and dedication that Canadians have always expected. Services were maintained in hundreds of federal offices across Canada; the cheques went out on time; advice went to Deputies and Ministers with the same care and expertise as before; and when a new Government took office, it found a loyal and professional body of public servants waiting and willing to serve it. That in itself is a testament to the quality of the men and women who make up this national institution.

II

THE YEAR IN REVIEW

Several events over the past 18 months have had a significant impact on the Public Service of Canada.

Constitutional Reform

The process of Constitutional reform dominated the Canadian scene and the Government's agenda for the greater part of 1992. Extensive consultations and negotiations were carried out in an effort to arrive at a constitutional package which both governments and citizens could endorse. Those talks led to the Charlottetown Accord, which was ultimately rejected in the October 26 referendum.

A major issue during this period of constitutional negotiations was the division of responsibility for certain policy and program areas and how these program activities could best be co-ordinated between the federal and provincial governments. Federal public servants provided outstanding advice and support to the Government throughout this intensive period. The results of their work remain important today as the federal and provincial governments continue to collaborate on ways to improve the efficiency of services provided by government to Canadians.

Restraint

After the referendum, attention focused again on the Canadian economy. As part of the Government's strategy to control the deficit and ensure stronger economic growth, the December 2, 1992 Economic Statement reduced operating costs for all departments by three percent for the 1993-94 and 1994-95 fiscal years, and froze the salaries of public servants for two years, through 1994-95.

The April 1993 Budget announced further restraints on expenditures for government operations. Significant cuts to departmental operating budgets, including reserves for contingencies and new initiatives, were announced for the duration of the fiscal framework. These measures

reflected the continuing need to reduce the cost of overheads and to maximize the value of program spending.

As a result of the June 25 reorganization (see below), an additional \$150 million was cut from operating budgets. And in the February 1994 Budget, further reductions of \$1.5 billion in operating budgets over the three fiscal years 1994-95 to 1996-97 were announced.

This continuing program of restraint has a significant impact on government operations, but it also has a direct effect on employees. In the February 1994 Budget, the Government announced a two-year extension to the wage freeze and the suspension of pay increments⁹ for the Public Service and other federal employees and appointees. This means that the salaries of public servants will have been frozen for five of the six years between 1991 and 1997.

In addition, performance pay for executives has been eliminated since 1991-92 and for Deputy Ministers since 1990-91. Funding to provide for performance pay had originally been taken out of the salary base for those employees. Its elimination has meant an actual reduction in income for these more senior employees in the order of five percent per year for average performers and progressively more for those with above-average performance. This has had a particular impact on the very people to whom we are looking for leadership in departments and agencies.

For unionized employees, the 1994 Budget also included a freeze on pay increments through which employees have normally progressed within a particular salary range up to the "job rate" for the position they hold. Here too, the financial impact on individuals is significant.

Passage of Bill C-26: the Public Service Reform Act

A milestone in the renewal of the Public Service was reached when Bill C-26, the *Public Service Reform Act*, was passed by Parliament in December 1992 and then proclaimed into law on April 1, 1993. This marked the first major overhaul of the legislation dealing with the management of the Public Service in over a quarter of a century. The

⁹ Such increments are not and have not been provided to executives and Deputy Ministers.

new legislative framework provided a statutory footing for many of the changes in human resources and administrative management envisioned in the *Public Service 2000 White Paper*.

The Act contains amendments to the *Public Service Employment Act*, the *Public Service Staff Relations Act*, the *Financial Administration Act* and the *Surplus Crown Assets Act*. It includes provisions in areas such as the deployment of employees,¹⁰ authority to simplify the job classification system and the streamlining of the staffing process. In addition, fair treatment of employees was enhanced as a result of new provisions on employment equity, the end of probation on appointments other than initial entry to the Public Service, and earlier union membership for term employees.

For the most part, these measures already have produced tangible improvements in the functioning of the personnel system. Deployment, for example, *is* working – jobs can be filled more quickly; people can more easily move to pursue new opportunities; and organizations can respond more effectively to organizational change.

One area, however, where we have not made the progress for which I had hoped is classification. The direction set by the *Public Service 2000 White Paper* is the right one, but greater effort is needed to bring the new, simplified system into being. Until we have that simpler system, managers and employees alike will be frustrated by the complexity and delay inherent in our current cumbersome structure of over 70 occupational groups, with many levels within each group.

Government Reorganization

On June 25, 1993, Prime Minister Campbell took office and announced a major reorganization of the government that, in one way or another, affected all departments in the Public Service.

The reorganization created departments that were organized more on functional lines than around particular client groups, and that brought together essential policy and program tools in critical areas such as

¹⁰ “Deployment” is a term that refers to the movement of employees, with their consent, from one job to another at the same level and pay. Under the new Act, this can be done without recourse to a lengthy process of competition.

employment and income security. This consolidation of functions was intended to internalize decisions that had previously required lengthy interdepartmental consultation, thus giving individual Ministers clearer authority over their areas of responsibility.¹¹

The organizational changes announced in June included:

- an overall reduction in the number of departments from 32 to 23;
- the creation or redesign of eight departments;
- the merger or wind-up of 15 others.

All departments were asked to submit plans for administrative streamlining and for the consolidation of regional management structures and operations.

The reorganization resulted in new departments with responsibility for important policy areas that have a significant impact on Canadian society. They include, among others:

Human Resources Development

This new Department provides an integrated approach to Canada's investment in people. It brings together under one portfolio programs supporting the income of Canadians with employment and human resources programs linked to the requirements of the national economy and labour market.

Industry

The Department of Industry provides broad policy leadership within government on matters related to business and industrial development. It also plays a lead role in improving Canada's scientific infrastructure and is a key portfolio for Canadian competitiveness.

¹¹ This, as it turned out, was very much consistent with the views of the current Prime Minister regarding the role of Ministers.

Canadian Heritage

This new Department was created to support and encourage a strong sense of Canadian identity and heritage based on fundamental characteristics of Canada – bilingualism and multiculturalism – and our diverse cultures and heritage.

Health

The new Department of Health was created to meet the fundamental policy and funding challenges of maintaining a high-quality, affordable health system for Canadians.

Public Works and Government Services

This new Department provides common services to government in a more cost-effective manner. It consolidates virtually all common services provided to federal departments and agencies.

Central Agencies: Privy Council Office/Federal-Provincial Relations Office and Treasury Board Secretariat/Office of the Comptroller General

Two significant changes affected the central management structures of government: the first was the reintegration of the Federal-Provincial Relations Office into the Privy Council Office, which consolidated support to the Prime Minister across the full range of his responsibilities. The second was the integration of the Office of the Comptroller General into the Treasury Board Secretariat. This preserved and strengthened the comptrollership function within a streamlined budget office. Together, these changes represent a significant streamlining of the institutional overhead of the Public Service as a whole.

The reduction from 32 to 23 departments was accompanied by a corresponding reduction in the number of Deputy Ministers and shortly thereafter a 17 percent reduction in the number of Assistant Deputy Ministers from 319 to 266.

These personnel changes were carried out under my overall leadership, and in the case of those at the ADM level, under the authority of the Public Service Commission. Decisions on the reassignment of ADMs were taken on the basis that these senior

officials are a corporate resource whose talents should be developed and used in the broader interests of the Public Service as a whole.

Reductions in personnel, at whatever level, are never easy to decide on and always difficult for the people affected. In this case, decisions were made only after careful consideration, by a committee of Deputy Ministers, of each affected individual and of the present and future needs of the Public Service. Those decisions also reflected the recognition that smaller government requires a smaller group of senior executives to manage it.

Beyond the relatively small number of senior executives who were directly affected, approximately 200 other executives in reorganized departments found their jobs affected. Often this was because the same administrative functions from several departments were being combined under the umbrella of a single new organization. Here again, the Public Service Commission, working with the concerned Deputy Ministers, has been active in facilitating the placement of affected employees in other departments.

In addition, many thousands of public servants whose jobs were not directly touched by the reorganization were affected in other ways. For some, their Deputy or ADM changed; for others, their branch or unit was moved to a new department or their supervisor was reassigned. These changes were disruptive. They carry a cost in dollar terms, and in dislocation and short-term organizational inefficiency, that can only be justified if their longer-range purpose is a good one.

The structures of the Government of Canada before June 25 had grown and evolved in response to the needs of the country in the 1950s, 1960s and 1970s. Those structures also reflected the fact that over the years Cabinet itself had grown to roughly 40 Ministers. By contrast, the changes made in June reflected the realities of government in the 1990s – a smaller Cabinet and a corresponding need for smaller, more efficient government; the need for a more streamlined Cabinet system; the need for greater coherence in new policy areas that cut across traditional organizational lines; and above all, the need to enhance ministerial authority and control over the operations of government.

I believe the organizational changes of 1993 – made by one Government and accepted with some adjustments by its successor – *do* represent a necessary and positive step for the Government of Canada and for the Public Service. They have made policy and program choices possible today that would have been much more difficult under previous structures. As much as organizational changes can make a difference, the changes of June and November 1993 have better equipped Ministers and their officials to meet the important challenges facing Canada today.

The Election of and Transition to a New Government

On October 25, Canadians elected a new Government. Just as on similar occasions in the past, the Public Service showed its professionalism and competence in helping the new administration to take office and to pursue the agenda on which it had been elected.

When the new Government took office on November 4, the Prime Minister announced further changes to the structure of government, notably the creation of a new Department of Citizenship and Immigration, and the reestablishment of the Department of the Solicitor General. The Prime Minister also named a Minister, the Honourable Marcel Massé, with specific responsibilities for Public Service renewal. This appointment was an important signal of the Government's commitment to the Public Service as an institution, and to its future effectiveness in serving the needs of the Government and of all Canadians.

Restructuring within Departments

To be successful, organizational change must be carried out in a manner that is at once expeditious, orderly and responsible. This was the approach we took. A further premise of the implementation process was that there would be no disruption in service to Canadians. That commitment has been met by all departments concerned.

Implementation has been carried out on two fronts. In individual departments, the process of *restructuring*¹² each affected organization has been led by Deputies and their management teams. To oversee and direct the entire implementation process, an Implementation Board was created, consisting of Deputy Ministers from line departments and central agencies, under my chairmanship and with the support of a small secretariat in the Privy Council Office. The Implementation Board was responsible for ensuring that what had been decided and announced in June was implemented properly and expeditiously so as to minimize the period of disruption and uncertainty for employees and their clients.

To lend further expertise to the restructuring process, in September 1993, the Prime Minister created a new Advisory Committee on Government Restructuring which now reports to the Minister responsible for Public Service Renewal.

The Advisory Committee was asked to provide advice on the restructuring of government, with a focus on the reduction of costs, increased effectiveness and enhanced service to the Canadian public. It has met on roughly a monthly basis and has provided very useful advice on a number of issues.

As originally conceived, the implementation of the reorganization and restructuring was to follow a three-phase process:

Phase I: Administrative Consolidation

For the *new* departments, Phase I involved putting new structures and management teams in place. For *all* departments, it meant preparing for administrative consolidation and the streamlining of operations. Within a matter of weeks, departmental structures and management teams were in place; by early fall, plans for the consolidation of administrative functions were complete and by the time of the writing of this Report they are largely in effect. The end of Phase I planning was marked by the signing of performance

¹² The term "reorganization" refers to the exercise of changing the broad structure of the government, including changes to the mandates of Ministers and the transfer of responsibility for major portions of the Public Service from one Minister to another. The term "restructuring" refers to organizational change *within* departments, in this case as a consequence of the June and November reorganizations.

agreements between myself and each Deputy Minister. These agreements clearly spelled out performance expectations and anticipated savings.

Phases II and III: Operational Rationalization and Fundamental Reexamination of Programs and Services

The ultimate objective of these two phases had been to create a more results- and client-oriented Public Service by streamlining regional structures and applying new information technologies to enhance service and reduce costs.

The arrival of the new Government brought an understandable pause in the process, as Ministers took stock of their new portfolios, and the Government as a whole weighed important decisions on the review of programs and federal-provincial roles.

The February 1994 Budget sets the framework within which departments have been directed to review programs and to develop new and more cost-effective approaches to the delivery of services. In this process, strategic investments in information technology will be crucial to success. Already the Government has committed itself to \$2 billion in cost-avoidance savings over the coming five years through the application of information technology and the modernization of internal systems.

In this context, the recent appointment of a Chief Informatics Officer (CIO) in the Treasury Board Secretariat signals the Government's determination to provide leadership in moving forward the application of information technology and better information management across the Public Service. In March 1994, the President of the Treasury Board published the *Blueprint for Renewing Government Services Using Information Technology*, prepared by the Chief Informatics Officer for consultation both inside and outside government.

Planned major initiatives under the leadership of the CIO include:

- locally shared support services;
- shared personnel, finance and materiel management systems;
- business processes re-engineering;
- government-wide systems infrastructure development.

Two further developments affecting individual employees deserve mention. First, in an effort to ensure the successful placement of as many affected employees as possible, as of July 21, 1993, strict controls were placed on external hiring into the Public Service. In the context of the February 1994 Budget, those controls were extended indefinitely. As noted above, another provision in the Budget, again aimed at preserving jobs in the face of overall reductions in operating costs, was a further extension of the statutory wage freeze until the end of fiscal year 1996-97.

III

RENEWAL: A REPORT ON CURRENT PROGRESS

In the first Clerk's Report on the Public Service, my predecessor identified three priority areas for improvement in the continuing process of renewal: *Service*, *People Management* and *Internal Communications*. I am pleased to note in this second Report some examples of the progress that has been achieved in these areas.

I am highlighting these initiatives not only because they are examples of how we are meeting our objectives of better service to the public and enhancing the process of renewal, but because they illustrate the imagination and ability of public servants in departments and agencies throughout government.

Service to the Public

Canada Business Service Centres

These centres respond to the business community's need for better services by bringing together, at a single access point, information about programs and services available from eight federal departments and agencies. Three centres, each of which can be reached by a toll-free number, are now operating in Edmonton, Winnipeg and Halifax. As announced in the February 1994 Budget, other centres will be in place in major cities in the remaining provinces by the end of 1994.

Through this initiative, overlap and duplication between the federal government and the participating provincial governments are being reduced through jointly operated and funded centres. Evaluations of the three centres in operation indicate very high levels of client satisfaction.

InfoCentres

InfoCentres provide one-stop access for federal services to individual Canadians. Led by the Department of Human Resources Development, this initiative has been implemented in nearly 250 locations across the country, where services and information are provided mainly at local offices of Human Resources Development on behalf of 10 federal departments.

Selected Infocentres are also serving as rolling test-beds for innovative self-service and electronic tools. New partnerships with provincial and municipal governments and the private sector are also being explored to enhance the benefits of Infocentres.

Service Standards

For the Public Service to meet the service expectations of the public, both sides must have a clear understanding of the level of service to be provided. Under the leadership of the Treasury Board Secretariat, many departments have provided their clients with initial standards for their services.

For example, the Quebec Region of the Department of Fisheries and Oceans, through client consultation, has developed standards of service for all its programs and services. All requests for information or consultation are to be responded to in five days, as are responses to complaints.

In another case, the Rulings Directorate of Revenue Canada, which provides Canadian taxpayers with advance tax rulings, has published a brochure describing the services it offers and the associated standards.

With proper service standards in place, services to the public can be openly and objectively measured against public expectations. This will allow taxpayers to weigh what they are getting for their money, and public servants to better assess the relative costs and benefits of programs they are delivering. The ultimate goal is better services to clients at a cost taxpayers are prepared to pay.

The Electronic Procurement and Settlement System

The Department of Public Works and Government Services, with the assistance of the Chief Informatics Officer, has launched an initiative to improve the procurement of goods and settlement of accounts throughout government. These functions will be carried out electronically to reduce the paper burden for internal clients and private sector suppliers. This will result in enhanced service and substantial cost savings.

Successful pilot projects have been conducted and are being expanded to customer departments. Full functionality will be provided for internal transactions starting in the summer of 1994 and, for external suppliers, starting in 1995-96.

Client-oriented Approach to Financial Assistance Programs

Since 1992, at the Federal Office for Regional Development – Quebec (FORD-Q), project proposals have been reviewed on their admissibility before a formal application is required, so that clients can have a better understanding of program requirements and to assist clients in presenting their formal applications. This saves time and money for both clients and the government.

People Management

Recruitment

We are committed to the renewal and rejuvenation of the Public Service. Although a general freeze on external hiring has been imposed, recruitment programs aimed at rejuvenating the Public Service through the recruitment of a limited number of top-quality graduates have been exempted.

Skills Development

Public Works and Government Services Canada has established **The Institute for Government Informatics Professionals** to address the urgent need to revitalize the knowledge and skills of the government's informatics professionals.

Since 1993, over 1,300 students from 38 departments and agencies have enrolled in courses from a customized program at the Institute's facilities on leading-edge technologies which can be

applied toward an under-graduate degree. This training is delivered by professors from three universities in a unique alliance, where the curriculum is jointly designed by the participating universities and the federal government.

Bridging Programs

The Department of Indian Affairs and Northern Development, in conjunction with the Treasury Board Secretariat, has launched a pilot project titled **Bridging the Gap** which is aimed at providing women in support staff categories with a more hospitable and supportive work environment, and helping them prepare for opportunities at the officer level through initiatives such as training and development, the creation of developmental positions, and career workshops. Notably, an advisory body of 10 women from the administrative support category was formed to advise the Deputy Minister on this project.

Management Development

To reflect the importance of instilling the principles of *Public Service 2000* in the management culture of the Public Service, the Principal of the Canadian Centre for Management Development was assigned particular responsibility for promoting *Public Service 2000* values. The Centre's curriculum has also been revised to focus more on leadership training, with an emphasis on values and principles consistent with the Public Service renewal initiative.

The **Learning for Leadership** program, developed at Health Canada, will provide more than 1500 managers over the next three years with the opportunity to explore and develop leadership skills consistent with *Public Service 2000* values and principles.

Internal Communications

Treasury Board Secretariat

TBS co-ordinates a number of interdepartmental networks to increase the sharing of experiences with various initiatives to improve service to the public. Interdepartmental meetings are held regularly and a newsletter is published.

For example, in the **Service to the Public Network**, over 300 public servants at all levels, representing more than 20 departments, have benefited from lessons learned by their colleagues and the sharing of best practices. Some of the subject areas covered recently include service standards, common points of service (i.e., single-window operations), and voice-mail.

Justice

A **Justice in the 1990s Information Group** was formed to meet with all employees of the Department of Justice to listen to their concerns and suggestions for improvements and to inform them of the Department's change program. A formal process has been established to bring the issues raised during the meetings to the senior management team along with suggestions for action.

In addition, an **Employee Communication Centre** has been designated at the Department of Justice to ensure all employees are given current information on reorganization and to establish mechanisms for employee feedback.

System-wide Innovations

Two innovations at a system-wide level deserve mention: the first was the introduction of the **ConnEXions** electronic bulletin board. This was installed on the Senior Executive Network, an electronic message and data system within the government, and enables members of the Executive Group from coast to coast to stay informed of communications from central agencies and to contribute to the development of new policies. At a more personal level, I was very pleased with my own meetings with departmental executive committees and with the series of regular lunches I held with groups of Assistant Deputy Ministers from a cross-section of departments. Those fora provided an extremely useful sounding board for me and, I believe, for the officials concerned. One message I took away in particular was the strong desire of almost all participants to be regarded and to be used as *corporate* resources of the government.

For the first time, the Canadian Centre for Management Development organized a highly successful **Expo Innovation**, providing a forum for departments to showcase their innovative management practices, including applications of information technology. This

proved to be a valuable learning experience for many public servants and members of the interested public.

Practically all departments have reported additional measures to ensure open lines of communication throughout their organizations. The greater use of informal meetings between senior executives and staff, staff involvement in major administrative decisions and regular communications (increasingly through electronic mail) between Deputies and staff are becoming the norm.

All public service managers recognized the need for enhanced internal communications following the June 25 announcement of the reorganization. I was pleased to see how Deputies made special efforts to ensure that the process of restructuring was conducted in as transparent and equitable a manner as possible, and that employees were kept well informed along the way.

IV

CHALLENGES FOR THE YEAR AHEAD

The arrival of a new Government does not change the traditional vocation of the Public Service. Indeed, that vocation has been publicly reaffirmed by the Prime Minister. Yet at the same time, the activities and priorities of the Public Service will of course adjust in response to the particular objectives of the Government, its policy agenda and the economic and social circumstances of the new mandate.

The question of values is important. The Government has made clear, for example, that it is committed to managing any necessary reductions in staff to the extent possible through attrition rather than layoffs. And the Prime Minister took immediate steps, on taking office, to reduce the size of Ministers' offices and to restate the importance of the traditionally close working relationship between Ministers and their Deputies.¹³ I applaud these measures as an expression of confidence in the Public Service.

Since taking office, and particularly in the February Budget, the Government has launched a series of major policy and program reviews touching virtually every aspect of government activity. Those reviews will eventually lead to significant changes in government policies and the programs that follow from them. The pressures on public servants to be innovative during this review process, and to adapt to change at the end of it, will be intense.

For these reasons, I see the following areas as requiring particular attention in the coming year:

Stability

Given the scope of the current policy and program review exercise, it will be a priority for Deputies and their management teams to

¹³ See the Prime Minister's press release of November 4, 1993.

consolidate their organizations and to generate an atmosphere of stability within which employees can carry out their duties to the Government and to Canadians. This will mean settling internal organizational and staffing issues as quickly as possible, so that people can get down to work with a sense of confidence and direction. I am listing this as a first priority because I believe that without this kind of stability, other objectives will be difficult to attain.

Better Service to Canadians

This is of course part of the *raison d'être* of the Public Service and a declared priority of the Government. In many program areas, we will be pursuing ways of co-operating with other levels of government to improve services or reduce costs. We need to move forward with the consolidation of delivery mechanisms and of internal administrative functions, especially in the regions.

Although significant progress has been made, we have yet to realize the full benefit of our already-significant investments in information technology and in innovative delivery mechanisms such as Canada Business Service Centres and InfoCentres. Many similar opportunities are available, especially for merging the administrative functions of different departments located in the same area. Over time, this will lead to streamlined services and significant cost savings.

In the 1994 Budget, the Government committed itself to establish and publish service standards by 1995 and to issue a Declaration of Quality Service by the summer of the same year. This is a tangible way to demonstrate the Government's commitment to provide better service to Canadians.

Getting full value from these initiatives, especially in the critical area of information technology, will require initial capital investments and some tough decisions by the Government in the light of very limited resources. I believe, however, that these investments offer the potential for significant savings to the taxpayer over the longer term.

People

People ought always to be a priority in the process of renewal. I have already noted the disruption, uncertainty and stress that have resulted from the changes of the past year. This makes it all the more important

to maintain the motivation, values and skills of public servants, and their faith in this institution.

Departments and central agencies will need to continue their efforts to help the workforce adjust to the changing environment, to improve the quality of working life, and to provide increased opportunities for employees to develop the skills they need to tackle the challenges ahead.

V

CONCLUSION

1994 marks an important juncture for the Public Service. We have come through nearly 10 years of restraint. We have participated in a major exercise in renewal, *Public Service 2000*, that will carry on in one form or another for many years to come. And we have just undergone a major reorganization that has imposed enormous strain on institutions and on people.

Now the new Government has launched wide-reaching reviews of policies, programs and activities that will bring a redefinition of the federal role and a corresponding refocusing of the work of the Public Service. While it is still too soon to assess or even predict their full impact, no one can doubt the significance of these changes.

I am convinced that the Public Service is heading in the right direction. As we prepare for the challenges of the next century, I am confident that the traditional values of the Public Service – the values of loyalty, integrity, professionalism, fairness and impartiality that characterized the institution I joined 32 years ago – will remain its driving force.

Today, as an appropriate expression of changing times and the changing expectations of Canadians, I would also mention the newer values of service, innovation, responsiveness and leadership. But whatever the precise list, these values are well understood by public servants and by the Canadians they serve. They will constitute a foundation for excellence in the Public Service in the years to come.

Ours is an institution in transition. Renewing an organization as large and complex as the Public Service will depend above all on determined leadership by the Prime Minister, by Ministers and their Deputies, and by those whose duty it is to work in support of them. It will also require understanding and support from Members of Parliament and the interested public. Above all, it will call for the continuing efforts of the tens of thousands of men and women who have chosen to fulfil their ambitions through service to their country.

CONCLUSION

V

L'année 1994 marque un tournant dans l'histoire de la fonction publique. Nous avons survécu à près de dix ans de restrictions; nous avons participé à un important processus de renouvellement, *Fonction publique 2000*, qui se poursuivra sous une forme ou sous une autre durant encore de nombreuses années; et nous venons tout juste de connaître une réorganisation fondamentale qui a exercé d'énormes contraintes sur nos institutions et notre personnel.

Le nouveau gouvernement vient de se livrer à un examen en profondeur des politiques, des programmes et des activités devant se traduire par une redéfinition du rôle fédéral et un réalignement correspondant de la fonction publique. Il est encore trop tôt pour évaluer, ou même prévoir, toutes les répercussions de ces changements, mais on ne peut douter de leur importance.

Je suis convaincu que la fonction publique est dans la bonne voie. Elle se prépare à relever les défis du siècle prochain et elle continuera assurément d'être guidée par ses valeurs traditionnelles, c'est-à-dire par la loyauté, l'intégrité, le talent, l'équité et l'impartialité qui caractérisaient cette institution lorsque j'y suis entré il y a 32 ans.

Aujourd'hui, les temps changent et les attentes des Canadiens évoluent; j'ajouterais donc à cette liste ces nouvelles valeurs que sont le service, l'innovation, la réceptivité et le leadership. Quoi qu'il en soit, ces valeurs sont bien comprises des fonctionnaires et des citoyens qu'ils servent. Elles constitueront la pierre angulaire sur laquelle reposera l'excellence de la fonction publique dans les années qui viennent.

La fonction publique est une institution en transition. Pour parvenir à renouveler une organisation de sa taille et de sa complexité, il faudra que le Premier ministre, les ministres et leurs sous-ministres et ceux qui ont pour rôle de les servir fassent preuve d'un leadership de tous les instants. Il faudra aussi que les députés et le grand public fassent preuve de compréhension et lui accordent leur appui. Par-dessus tout, ce renouveau exigera des efforts continus de la part des milliers d'hommes et de femmes qui ont choisi de se réaliser en servant leur pays.

difficiles eu égard aux ressources très limitées. Je crois toutefois que, à long terme, ces investissements permettent de réaliser d'importantes économies pour les contribuables.

Les gens

Les personnes devront toujours être une priorité dans le processus de renouveau. À n'en pas douter, les changements survenus l'an dernier ont contribué à déstabiliser les gens et à créer un climat de tension. Il est donc d'autant plus important de maintenir la motivation, les valeurs et les compétences des fonctionnaires, de même que leur confiance dans cette institution.

Les ministères et les organismes centraux devront poursuivre leurs efforts pour aider les employés à s'adapter à un milieu en constante évolution, améliorer la qualité de vie au travail et fournir au personnel davantage d'occasions d'acquérir les compétences dont il a besoin pour relever les défis qui l'attendent.

La stabilité de l'organisation

En raison de la portée de l'examen actuel des politiques et programmes, les sous-ministres et leurs équipes de gestion devront en priorité consolider leurs organismes respectifs et créer un climat de stabilité dans lequel les employés pourront s'acquitter de leurs tâches envers le gouvernement et leurs concitoyens. Cela signifie qu'il faudra régler le plus rapidement possible les questions d'organisation interne et de dotation, de sorte que les gens puissent se mettre immédiatement à la tâche en se sentant soutenus. Je considère cette question comme prioritaire, car je crois que, sans cette sorte de stabilité, les autres objectifs seront difficiles à atteindre.

Un meilleur service offert aux Canadiens

Cela fait évidemment partie de la *raison d'être* de la fonction publique et il s'agit d'une priorité officielle du gouvernement. Dans le contexte de nombreux programmes, nous tenterons de trouver des moyens de collaborer avec d'autres niveaux de gouvernement afin d'améliorer les services ou de réduire les coûts. Il faudra consolider davantage les mécanismes de prestation et les fonctions administratives internes, particulièrement dans les régions.

Malgré des progrès importants, il nous faut encore concrétiser tous les avantages des investissements que nous avons consentis dans la technologie de l'information et dans des mécanismes de prestation novateurs comme les Centres des services aux entreprises canadiennes et les InfoCentres. Il existe de nombreuses autres possibilités, particulièrement en ce qui a trait à la fusion des fonctions administratives de divers ministères regroupés dans un même secteur. En fin de compte, nous obtiendrons ainsi des services rationalisés et réaliserons d'importantes économies.

Dans le Budget 1994, le gouvernement s'est engagé à établir et à publier les normes de service d'ici à 1995 et à émettre la Déclaration envers la qualité de service au cours de l'été de la même année. C'est une façon tangible de démontrer que le gouvernement est bien résolu à fournir un meilleur service aux Canadiens.

Afin de tirer le maximum de ces initiatives, notamment dans le domaine essentiel de la technologie de l'information, il faudra engager des dépenses en capital et le gouvernement devra prendre des décisions

LES DÉFIS DE L'ANNÉE QUI VIENT

IV

L'arrivée d'un nouveau gouvernement ne change pas la vocation traditionnelle de la fonction publique. En fait, cette vocation a même été confirmée par le Premier ministre. Par contre, les activités et priorités de la fonction publique seront évidemment adaptées aux objectifs particuliers du gouvernement au pouvoir, à ses grandes orientations et à la conjoncture socio-économique dans laquelle s'exercera le nouveau mandat.

La question des valeurs est importante. Le gouvernement a, par exemple, bien précisé qu'il tient à gérer les réductions nécessaires de personnel en ayant recours, dans la mesure du possible, à l'attribution plutôt qu'aux mises à pied. Dès son arrivée au pouvoir, le Premier ministre a pris des mesures pour réduire la taille des cabinets des ministres et redonner de l'importance aux relations de travail étroites qui ont toujours existé entre les ministres et leurs sous-ministres¹³. Je considère ces mesures comme un témoignage de confiance à l'endroit de la fonction publique.

Depuis son arrivée au pouvoir, et particulièrement depuis le dépôt du budget en février, le gouvernement a lancé une série d'exams importants des politiques et des programmes touchant pratiquement tous les aspects de l'activité gouvernementale. Ces exams occasionneront éventuellement des changements dans les politiques et les programmes du gouvernement. On exercera de grandes pressions sur les fonctionnaires pour qu'ils se montrent novateurs au cours de ce processus et qu'ils s'adaptent au changement important qui suivra.

C'est pourquoi je pense que les domaines suivants devront faire l'objet d'une attention toute particulière au cours de l'année qui vient :

¹³ Voir le communiqué émis par le Premier ministre le 4 novembre 1993.

presque tous les participants d'être considérés comme des ressources *ministérielles* du gouvernement.

Autre événement, le Centre canadien de gestion a organisé pour la première fois une **Expo Innovation** fort réussie. Cette exposition a permis aux ministères de montrer leurs pratiques de gestion novatrices et notamment les applications de la technologie de l'information. Cette manifestation a constitué une expérience d'apprentissage valable à la fois pour bon nombre de fonctionnaires et un public intéressé.

Presque tous les ministères ont pris des mesures supplémentaires afin d'ouvrir les lignes de communication partout dans leur organisation. Les réunions plus fréquentes entre les cadres supérieurs et le personnel, la participation de ce dernier aux grandes décisions administratives et une communication régulière (de plus en plus par courrier électronique) entre les sous-ministres et le personnel comment à devenir la norme.

Tous les gestionnaires de la fonction publique ont reconnu qu'il était nécessaire d'améliorer la communication interne au lendemain de l'annonce de la réorganisation, le 25 juin dernier. J'ai été heureux de voir à quel point les sous-ministres se sont efforcés d'assurer le plus possible la transparence et l'équité du processus de restructuration, et j'ai été non moins ravi de constater que l'on a toujours tenu les employés au courant de l'évolution de la situation.

du service au public soient davantage partagées. Des réunions interministérielles ont lieu régulièrement et un bulletin est publié.

Ainsi, dans le **Réseau du service au public**, plus de trois cents fonctionnaires de tous les niveaux, représentant plus de 20 ministères, ont tiré profit des leçons apprises de leurs collègues et de ce qu'on leur a dit des saines pratiques de gestion. Parmi les sujets traités récemment, on trouve les normes de service, les points communs de service, c.-à-d. les guichets uniques, et les systèmes de messagerie vocale.

Justice

Un **Groupe d'information sur la justice dans les années 90** a été chargé de rencontrer tous les employés du ministère de la Justice pour entendre leurs préoccupations et leurs suggestions et pour les renseigner au sujet du programme de changement du ministère. Un mécanisme officiel a été mis en place pour que les questions soulevées au cours des rencontres, de même que les actions proposées, soient portées à l'attention de l'équipe de la haute direction.

En outre, le ministère de la Justice a mis sur pied un **Centre de communication des employés** qui doit veiller à ce que ces derniers reçoivent toute l'information disponible sur la réorganisation et établir des mécanismes permettant de recueillir les réactions des employés.

Innovations à l'échelle du réseau

On se doit de mentionner deux innovations à l'échelle du réseau : la première est l'avènement du babillard électronique **ConnExions**. Il a été intégré au Réseau des cadres supérieurs, système de données et de messagerie électronique du gouvernement, et permet aux membres du groupe de direction de tout le Canada de recevoir des informations des agences centrales et de contribuer à la mise en œuvre des nouvelles politiques. Sur un plan plus personnel, j'ai beaucoup apprécié mes rencontres avec les comités de direction des ministères ainsi que mes déjeuners avec des groupes de sous-ministres adjoints d'un peu tous les ministères. Ces forums ont été riches d'enseignements pour moi et, je l'espère, pour les fonctionnaires concernés. Ce que j'ai surtout retenu c'est le profond désir de

offre par l'Institut) sur les techniques de pointe qui peuvent être créditées comme cours du premier cycle. Cette formation est dispensée par des professeurs de trois universités dans le cadre d'une alliance unique qui permet aux universités participantes et au gouvernement fédéral de concevoir ensemble les programmes de cours.

Programmes de transition

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, de concert avec le Secréariat du Conseil du Trésor, a lancé un projet pilote appelé **Comblér l'écart** qui a pour but de donner aux femmes des catégories du soutien un milieu de travail plus hospitalier et rassurant et les aide à envisager une carrière d'agent grâce, en particulier, à la formation et au perfectionnement, à la création de postes de perfectionnement et à des ateliers sur la carrière. Un organisme consultatif composé de dix femmes provenant de la catégorie du soutien administratif a notamment été formé en vue de conseiller le sous-ministre sur ce projet.

Perfectionnement des cadres

Pour bien faire comprendre l'importance que revêtent les principes de *Fonction publique 2000*, dans la philosophie de gestion de la fonction publique, on a chargé tout particulièrement le directeur du Centre canadien de gestion de promouvoir les valeurs de *FP 2000*. Le programme du Centre est encore plus axé sur la formation des leaders en mettant l'accent sur les valeurs et les principes conformes au projet de renouveau de la fonction publique.

Le programme intitulé **Apprentissage vers le leadership**, élaboré à Santé Canada, donnera l'occasion à plus de mille cinq cents gestionnaires de mettre leur leadership à l'épreuve et de le perfectionner au cours des trois prochaines années, conformément aux valeurs et aux principes préconisés par *FP 2000*.

La communication interne

Secrétariat du Conseil du Trésor

Le SCT coordonne un certain nombre de réseaux interministériels pour que les expériences acquises dans le domaine de l'amélioration

Le système électronique d'achats et de règlement des factures

Le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, avec l'aide du dirigeant principal de l'informatique, a mis sur pied un projet pour améliorer le système d'achat de biens et du règlement des factures à travers le gouvernement. On utilisera pour ce faire des moyens électroniques afin de réduire la paperasserie dans le cas des clients internes et des fournisseurs du secteur privé. Cela permettra d'offrir un meilleur service et de réaliser des économies substantielles.

Des projets pilotes ont été menés à bien et on les étend maintenant aux ministères clients. Le système sera opérationnel pour les transactions internes en été 1994 et débutera en 1995-1996 pour les fournisseurs externes.

Les programmes d'aide financière : une démarche axée sur la clientèle

Depuis 1992, le Bureau fédéral de développement régional (Québec) étudie les propositions de projet en fonction de leur admissibilité avant de prier les clients de présenter une demande officielle de sorte que ces derniers puissent mieux comprendre les exigences des programmes et obtenir de l'aide pour présenter l'adite demande. Cela permet au gouvernement et aux clients d'épargner temps et argent.

*La gestion des gens**Recrutement*

Le renouvellement de la fonction publique nous tient à coeur. Bien qu'un gel général ait été imposé sur le recrutement externe, les programmes de recrutement visant à renouveler la fonction publique par l'entremise du recrutement d'un certain nombre de diplômés hors-pair ont été exemptés.

Le perfectionnement du personnel

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a mis sur pied l'**Institut des informaticiens du gouvernement** pour raviver de toute urgence les connaissances des informaticiens du gouvernement.

Depuis 1993, plus de 1300 étudiants de 38 ministères et organismes se sont inscrits à des cours (tirés d'un programme sur mesure

du Développement des ressources humaines, cette initiative a été mise en œuvre dans près de deux cent cinquante endroits du Canada, dans les bureaux locaux du ministère, où l'on fournit principalement des services et de l'information au nom de dix ministères fédéraux. Certains Infocentres offrent également, à titre expérimental, un libre-service novateur et des outils électroniques. On examine également la possibilité d'établir de nouveaux partenariats avec les gouvernements provinciaux et municipaux et le secteur privé dans le but de multiplier les avantages des InfoCentres.

Les normes de service

Pour que la fonction publique puisse répondre aux attentes de la population en matière de service, les deux parties doivent savoir clairement quel est le niveau de service à fournir. À l'initiative du Secrétaire du Conseil du Trésor, de nombreux ministères ont fait part à leurs clients de leurs premières normes de service.

Au Québec, par exemple, le ministère des Pêches et des Océans a mis au point, en consultation avec sa clientèle, des normes pour tous ses programmes et services. Il doit répondre à toutes les demandes d'information ou de consultation dans les cinq jours, tout comme dans le cas des plaintes.

Par ailleurs, la Direction générale des décisions qui, à Revenu Canada, est chargée de communiquer aux Canadiens des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu, a publié une brochure où elle décrit les services qu'elle offre et les normes qui s'y rattachent.

Avec la mise en place de normes, il devient possible d'évaluer le service au public de façon objective et transparente par rapport aux attentes de ce dernier. Cela permet aux contribuables de voir ce qu'ils peuvent obtenir pour leur argent et aide les fonctionnaires à mieux évaluer les coûts et les avantages des programmes qu'ils offrent. Le but de cet exercice est d'offrir de meilleurs services à un prix que les citoyens sont disposés à payer.

LE RENOUVEAU : LES PROGRÈS RÉALISÉS

III

Dans le premier rapport du greffier sur la fonction publique, mon prédécesseur indiquait trois secteurs à améliorer dans le processus permanent de renouveau : *le service, la gestion des gens et la communication interne*. Je suis heureux de donner, dans le présent rapport, quelques exemples des progrès réalisés dans ces secteurs.

Je souligne ces initiatives non seulement parce qu'elles illustrent notre manière de procéder pour offrir un meilleur service au public et améliorer le processus de renouveau, mais aussi parce qu'elles attestent de l'imagination et des capacités des fonctionnaires oeuvrant au sein des ministères et organismes.

Le service offert au public

Les Centres des services aux entreprises canadiennes

Ces centres répondent aux besoins des milieux d'affaires réclamant de meilleurs services : on a réuni en un guichet unique toute l'information relative aux programmes et services offerts par huit ministères et organismes fédéraux, Edmonton, Winnipeg et Halifax disposent actuellement d'un tel centre que l'on peut joindre grâce à une ligne téléphonique sans frais. Comme on l'a annoncé dans le Budget de février 1994, d'autres centres seront mis sur pied dans les grandes villes des autres provinces d'ici à la fin de 1994.

Cette initiative permet de réduire les chevauchements et le double emploi entre les programmes fédéraux et ceux des provinces participantes où les centres sont financés et administrés conjointement. Les évaluations faites dans les trois centres en activité indiquent des taux très élevés de satisfaction de la clientèle.

Les InfoCentres

Les InfoCentres sont des guichets uniques permettant aux Canadiens de se prévaloir de certains services fédéraux. Menée par le ministère

Dans ce contexte, la nomination récente d'un Dirigeant principal de l'informatique (DPI) au Secrétariat du Conseil du Trésor montre que le gouvernement est bien décidé à prendre la tête du mouvement visant à répandre l'usage des technologies de l'information et d'une meilleure gestion de l'information dans toute la fonction publique. En mars 1994, le président du Conseil du Trésor a publié le *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information* qui a été rédigé par le DPI suite à des consultations à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.

Figurent parmi les principales initiatives prises sous la direction du DPI :

- le partage des services de soutien locaux;
- le partage des systèmes de gestion du personnel, des finances et du matériel;
- réingénierie des processus d'affaires;
- l'élaboration d'une infrastructure de systèmes pour l'ensemble du gouvernement.

Deux autres événements touchant les employés sont dignes d'être mentionnés. Tout d'abord, pour permettre de placer avec succès autant d'employés que possible, on a imposé le 21 juillet 1993 de strictes limitations au recrutement externe. Dans le cadre du budget de février 1994, ces limitations ont été prolongées indéfiniment. Comme on l'indique plus haut, une autre disposition du Budget, visant encore une fois à sauvegarder des emplois face à la réduction globale des dépenses de fonctionnement, a consisté à reconduire, jusqu'à la fin de l'exercice 1996-1997, le gel des salaires prévu par la loi.

La mise en œuvre du plan de réorganisation et de restructuring, dans sa forme initiale, devait se faire en trois étapes :

Etape I : Fusion administrative

Pour les *nouveaux* ministères, l'étape I voulait dire la mise en place de nouvelles structures et équipes de gestion. Pour l'*ensemble* des ministères, elle signifiait la préparation de la fusion administrative et la rationalisation des opérations. En l'espace de quelques semaines, les structures et équipes de direction des ministères ont été mises en place; au début de l'automne, les plans de fusion des fonctions administratives étaient prêts et, au moment de la rédaction du présent rapport, ils avaient été en grande partie exécutés. L'achèvement des travaux de planification de l'étape I a été marqué par la signature d'ententes sur le rendement entre chacun des sous-ministres et moi. On y expose les attentes au sujet du rendement et les économies escomptées.

Étapes II et III : Rationalisation des opérations et réexamen fondamental des programmes et services

Ces deux étapes avaient pour but d'axer davantage les activités de la fonction publique sur les réalisations concrètes et la clientèle en rationalisant les structures régionales et en utilisant les nouvelles techniques d'information en vue d'améliorer le service et réduire les coûts.

L'arrivée du nouveau gouvernement a été marquée par un temps d'arrêt bien compréhensible, les ministères devant prendre connaissance de leurs nouveaux portefeuilles et le gouvernement devant peser, dans son ensemble, les importantes décisions concernant l'examen des programmes et des rôles fédéraux-provinciaux.

Le budget de février 1994 fixe le cadre à l'intérieur duquel les ministères ont reçu l'ordre d'examiner les programmes et de rentabiliser les systèmes de prestation de services et d'en élaborer de nouveaux. Sur ce plan, les investissements stratégiques en technologies de l'information seront primordiaux. Le gouvernement s'est déjà engagé à réaliser des économies de deux milliards de dollars en évitement des coûts sur cinq ans grâce à l'application des technologies de l'information et la modernisation des systèmes internes.

la fonction publique. Cette nomination atteste que le gouvernement tient à la fonction publique en tant qu'institution et entend préserver son aptitude à répondre aux besoins de l'État et des Canadiens.

La restructuration au sein des ministères

Pour réussir, un changement organisationnel se doit d'être à la fois rapide et judicieux. C'est ce que nous avons fait. Et, autre règle d'or du processus de mise en œuvre, le service offert aux Canadiens ne doit en aucun cas être perturbé. Cette consigne a été respectée par tous les ministères intéressés.

La mise en œuvre a été menée sur deux fronts. Dans les ministères, le processus de *restructuration*¹² de chaque organisme touché a été dirigé par les sous-ministres et leurs équipes de gestion. Pour surveiller et orienter l'ensemble du processus global de mise en œuvre, on a créé un Bureau de la mise en œuvre, composé de sous-ministres représentant les ministères axiaux et organismes centraux, placé sous ma direction et doté d'un petit secrétariat rattaché au Bureau du Conseil privé. Le Bureau de la mise en œuvre était chargé de donner promptement suite à ce qui avait été décidé en juin pour mettre fin à la période de flottement vécue par les employés et leur clientèle.

Pour améliorer encore le processus de restructuration, la Première ministre a créé un nouveau Comité consultatif de la restructuration gouvernementale, qui relève maintenant du ministre chargé du Renouveau de la fonction publique.

Le Comité a été invité à donner son avis sur la restructuration gouvernementale, en se concentrant sur la réduction des coûts, l'accroissement de l'efficacité et l'amélioration du service offert aux Canadiens. Il s'est réuni environ tous les mois et a donné des conseils fort utiles sur divers points.

¹² Le terme « réorganisation » signifie la transformation de la grande structure gouvernementale, y compris des changements dans le mandat des ministres et le transfert de la responsabilité à l'égard d'importantes parties de la fonction publique d'un ministre à l'autre. Le mot « restructuration » désigne les changements organisationnels *au sein* des ministères qui, en l'espèce, sont dus aux réorganisations de juin et de novembre.

d'autres ont vu leur direction ou service passer à un nouveau ministère, ou leur supérieur fut réaffecté. Ces changements ont provoqué un choc. Ils engendrèrent des dépenses et occasionnèrent certains désordres que seul un but valable peut légitimer.

Les structures du gouvernement du Canada d'avant le 25 juin s'étaient accrues et adaptées aux besoins du pays des années 50, 60 et 70. Ces structures reflétaient aussi le fait que, au fil des ans, le Cabinet avait fini par compter une quarantaine de ministres. À l'opposé, les changements effectués en juin illustraient les réalités du gouvernement des années 90 — un Cabinet moins nombreux et donc le besoin d'un gouvernement restreint et plus efficace, le besoin d'un processus du cabinet allégé, le besoin d'une plus grande cohérence dans les nouvelles politiques englobant les domaines organisationnels traditionnels et, par-dessus tout, le besoin de renforcer l'autorité ministérielle et de contrôler les opérations du gouvernement.

J'estime que les changements organisationnels de 1993 — effectués par un gouvernement et acceptés (après certains rajustements) par son successeur — constituent effectivement une démarche nécessaire et positive pour le gouvernement du Canada et pour la fonction publique. Ils ont permis de faire des choix au chapitre des orientations et des programmes, qui auraient été impossibles avec les anciennes structures. Dans la mesure où ils ne restent pas sans effet, les changements de juin et de novembre 1993 ont donné aux ministres et à leurs collaborateurs de meilleurs outils pour relever les importants défis auxquels le Canada est confronté.

Les élections et la transition à un nouveau gouvernement

Le 25 octobre dernier, les Canadiens ont élu un nouveau gouvernement. Tout comme elle l'avait fait auparavant dans des circonstances semblables, la fonction publique a montré son expérience et son savoir-faire en aidant la nouvelle administration à s'installer et à mettre en application son programme électoral.

À l'entrée en fonction du nouveau gouvernement le 4 novembre, le Premier ministre a annoncé d'autres changements dans la structure gouvernementale dont la création du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et le rétablissement du ministère du Solliciteur général. Il a aussi nommé Marcel Massé ministre responsable du Renouveau de

renforçant ainsi le soutien au Premier ministre pour l'ensemble de ses responsabilités. On a ensuite intégré le Bureau du Contrôleur général dans le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette mesure préserve et renforce la fonction « vérification » au sein d'un bureau au budget allégé. Ensemble, ces changements représentent une diminution importante des coûts administratifs de la fonction publique.

Pendant que l'on ramenait de 32 à 23 le nombre de ministères, le nombre de sous-ministres était réduit en conséquence et, peu de temps après, celui de sous-ministres adjoints diminuait de 17 p. 100, passant de 319 à 266.

Ces changements au sein du personnel ont été effectués sous ma direction générale et, dans le cas des S-MA, sous la direction de la Commission de la fonction publique. Les décisions concernant la réaffectation des S-MA ont été prises en partant du principe que ces cadres supérieurs sont une ressource de l'ensemble de l'administration gouvernementale et que l'on doit mettre en valeur et utiliser leurs talents dans l'intérêt général de la fonction publique tout entière.

À quelque niveau que ce soit, il est toujours difficile de décider et – pour les personnes visées – d'accepter une réduction des effectifs. Dans ce cas-ci, la décision n'a été prise, par un comité des sous-ministres, qu'au terme d'un examen de chaque cas et des besoins présents et futurs de la fonction publique. Et cette décision a en outre fait prendre conscience que la réduction de la taille de l'État entraînait une diminution du nombre de ses cadres dirigeants.

Outre le nombre plutôt restreint de cadres dirigeants directement touchés, quelque 200 autres cadres supérieurs des ministères visés ont vu leurs attributions changer. Cette situation était souvent due au fait que l'on avait regroupé les fonctions administratives de plusieurs ministères au sein d'un nouvel organisme unique. Ici encore, la Commission de la fonction publique, travaillant avec les sous-ministres compétents, est intervenue afin d'aider à placer dans d'autres ministères les employés touchés.

De plus, des milliers d'autres fonctionnaires dont l'emploi n'était pas menacé directement par la réorganisation ont été touchés autrement. Certains ont changé de sous-ministre ou de sous-ministre adjoint;

Développement des ressources humaines

Ce nouveau ministère permet de coordonner les initiatives par lesquelles le Canada investit dans le capital humain. Il réunit dans un seul portefeuille les programmes de soutien des revenus individuels et ceux touchant l'emploi et les ressources humaines liés aux exigences de l'économie nationale et du marché du travail.

Industrie

Le ministère de l'Industrie dicte les grandes orientations du gouvernement concernant les affaires et le développement industriel. Il joue aussi un rôle de premier plan dans l'amélioration de l'infrastructure scientifique et constitue un portefeuille clé pour assurer la compétitivité du Canada.

Patrimoine canadien

Ce nouveau ministère a pour objectif de renforcer le sentiment d'identité et du patrimoine canadien fondé sur les caractéristiques premières du Canada – le bilinguisme et le multiculturalisme – et nos divers patrimoines et cultures.

Santé

La création du nouveau ministère de la Santé s'explique par la nécessité d'élaborer une politique générale et de rechercher des solutions aux enjeux liés au financement d'un régime de santé de grande qualité à prix abordable au Canada.

Travaux publics et Services gouvernementaux

Ce nouveau ministère est chargé de fournir de manière plus rentable tous les services communs de l'administration gouvernementale. Il réunit pratiquement tous les services offerts aux ministères et organismes de gouvernement fédéral.

Organismes centraux : Bureau du Conseil privé/Bureau des relations fédérales-provinciales et Secrétariat du Conseil du Trésor/Bureau du Contrôleur général

Les structures de la gestion centrale du gouvernement ont subi deux grands changements : on a tout d'abord rattaché le Bureau des relations fédérales-provinciales au Bureau du Conseil privé,

simplifiée ne sera pas mis en place, les gestionnaires tout comme les employés continueront à être frustrés par la complexité et les retards occasionnés par la structure actuelle de plus de 70 groupes professionnels, à l'intérieur desquels on trouve de multiples niveaux.

La réorganisation gouvernementale

Le 25 juin 1993, la Première ministre Campbell est entrée en fonction et a annoncé une importante réorganisation du gouvernement qui a touché directement ou indirectement tous les ministères de la fonction publique.

La réorganisation a donné naissance à des ministères organisés selon des axes fonctionnels plutôt qu'autour de clientèles données et réunissant des éléments d'orientation et de programme indispensables dans des secteurs essentiels comme l'emploi et la sécurité du revenu. Cette concentration de fonctions avait pour but d'internaliser des décisions qui, jusque là, nécessitaient de longues consultations interministérielles, renforçant ainsi l'autorité des ministres dans leurs domaines de compétence¹¹.

Voici quelques-uns des changements organisationnels annoncés en juin :

- le nombre de ministères est passé de 32 à 23;
- 8 nouveaux ministères ont été créés ou ont reçu de nouveaux mandats;
- 15 autres ont été fusionnés ou abolis.

On a demandé à tous les ministères de présenter des plans de rationalisation administrative et de fusion des structures et opérations de gestion régionales.

En raison de la réorganisation, de nouveaux ministères assument la responsabilité de grands secteurs d'activités ayant une énorme incidence sur la société canadienne. Parmi ces ministères, mentionnons entre autres :

¹¹ Ceci, en fin de compte, reflète largement le point de vue du Premier ministre sur le rôle des ministres.

L'adoption du projet de loi C-26 : La Loi sur la réforme de la fonction publique

Un important pas vers le renouveau de la fonction publique a été franchi au moment de l'adoption du projet de loi C-26, *Loi sur la réforme de la fonction publique*, par le Parlement en décembre 1992 et de sa promulgation le 1^{er} avril 1993. Il s'agissait de la première révision importante de la législation concernant la gestion de la fonction publique depuis plus de 25 ans. Le nouveau cadre législatif a fourni une assise légale aux nombreux changements apportés à la gestion des ressources humaines et de l'administration, qui étaient envisagés dans le *Livre blanc sur Fonction publique 2000*.

La Loi modifie la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur les biens de surplus de la Couronne. Elle prévoit des dispositions concernant ainsi la mutation¹⁰, le pouvoir de simplifier le système de classification des emplois et la rationalisation du processus de dotation. De plus, l'égalité de traitement des employés a été renforcée par suite des nouvelles dispositions relatives à l'équité en matière d'emploi, à l'abolition des stages probatoires à l'exception de celui qui marque l'entrée dans la fonction publique et à la syndicalisation plus rapide des employés nommés pour une période déterminée.

Ces mesures ont, pour la plupart, apporté des améliorations dans le fonctionnement du système de gestion du personnel. Les mutations par exemple fonctionnent – on peut combler des postes plus rapidement; les gens peuvent plus facilement se déplacer pour tirer parti de nouvelles occasions; et les organismes sont plus en mesure de faire face aux changements organisationnels.

La classification reste un domaine où nous n'avons pas obtenu les résultats escomptés. La direction prise par le *Livre blanc sur Fonction publique 2000* est bonne, mais nous devons redoubler d'efforts pour mettre en place un système nouveau et simplifié. Tant que ce système

¹⁰ Le terme « mutation » sert à désigner le procédé par lequel l'employé passe, avec son accord, d'un poste à un autre de même niveau de travail et de rémunération. La nouvelle loi permet d'effectuer la mutation sans passer par le long exercice du concours.

budgets de fonctionnement des ministères, dont le fonds pour les dépenses imprévisibles et les nouveaux projets, ont été annoncés pour la durée du cadre financier. Ces mesures sont révélatrices du besoin constant d'abaisser les frais généraux et de tirer le maximum des dépenses engagées pour les programmes.

À la suite de la réorganisation du 25 juin (voir plus bas), un montant de 150 millions de dollars a été retranché de nouveau des budgets de fonctionnement. Et dans le budget de février 1994, on a annoncé une réduction supplémentaire des budgets de fonctionnement de l'ordre de 1,5 milliard de dollars sur trois exercices, soit de 1994-1995 à 1996-1997.

Si la poursuite du programme de restrictions a des incidences énormes sur l'activité gouvernementale, elle se répercute aussi directement sur les employés. Dans le budget de février 1994, le gouvernement a annoncé la reconduction du gel des salaires de la fonction publique et des autres employés fédéraux (personnes nommées et employées) et la suspension des augmentations salariales⁹ pour deux ans. Autrement dit, le traitement des fonctionnaires aura été gelé cinq ans sur six, entre 1991 et 1997.

De plus, la rémunération au rendement des cadres supérieurs est abolie depuis 1991-1992 et celle des sous-ministres depuis 1990-1991. À l'origine, la part de salaire destinée à la rémunération au rendement aurait été prélevée sur le salaire de base de ces employés. Son abolition a constitué, pour ces employés de niveau supérieur, une réelle baisse de revenu de l'ordre de 5% par an pour les gens de rendement moyen et d'un pourcentage encore plus élevé pour ceux ayant un rendement supérieur. Cette abolition a tout particulièrement touché les plus performants, ceux-là mêmes auxquels nous demandons de tenir les rênes des ministères et organismes.

Pour les employés syndiqués, le budget de 1994 a également inclus un gel des augmentations qui marquaient la progression de chaque employé jusqu'à sa catégorie correspondant à son poste. Là encore, les répercussions financières sur les employés sont importantes.

⁹ Les cadres supérieurs et les sous-ministres n'ont jamais bénéficié de telles augmentations.

REVUE DE L'ANNÉE

II

Au cours des 18 derniers mois, divers événements ont eu d'énormes conséquences pour la fonction publique du Canada.

La réforme constitutionnelle

Le processus de réforme constitutionnelle a tenu le devant de la scène nationale et constitué la principale priorité du gouvernement pendant la majeure partie de 1992. De longues consultations et négociations ont été menées afin d'arriver à un accord constitutionnel susceptible de recueillir l'adhésion à la fois des gouvernements et des citoyens. Elles ont abouti à l'accord de Charlottetown qui a fini par être rejeté au référendum du 26 octobre.

Cette période de négociations constitutionnelles a été marquée à la fois par le partage des compétences à l'égard de certains programmes et politiques et par la façon dont les gouvernements fédéral et provinciaux devaient coordonner leurs efforts. Les fonctionnaires fédéraux ont fourni des conseils et un appui exceptionnels au gouvernement tout au long de cette période d'activité intense. Leurs efforts continuent de porter fruit, les gouvernements fédéral et provinciaux continuant de collaborer à l'amélioration de la qualité des services publics offerts aux Canadiens.

Les compressions budgétaires

Au lendemain du référendum, on s'est penché de nouveau sur l'économie canadienne. Élément de la stratégie gouvernementale visant à réduire le déficit et à affermir la croissance économique, l'Exposé économique du 2 décembre 1992 a réduit de 3 p. 100 les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des ministères pour les exercices 1993-1994 et 1994-1995 et gelé les traitements des fonctionnaires pour deux ans, soit jusqu'à la fin de 1994-1995.

Une nouvelle baisse des dépenses de fonctionnement de l'État a été annoncée dans le budget d'avril 1993. D'importantes réductions des

qu'auparavant pour conseiller ministres et sous-ministres. De plus, lorsqu'il est arrivé au pouvoir, le nouveau gouvernement a pu compter sur une fonction publique loyale et experte, prête à le servir. À elles seules, ces constatations illustrent la qualité des hommes et des femmes qui font partie de cette institution nationale.

Les gouvernements, tant au Canada qu'à l'étranger, sont confrontés aux nouveaux enjeux que posent les politiques sanitaires et sociales, le développement économique à l'heure de la mondialisation, et les besoins de citoyens victimes de changements d'ordre environnemental et autres sur lesquels ils ont peu d'influence⁸. À l'échelon fédéral, la fonction publique est le principal instrument dont se sert le gouvernement pour faire face aux problèmes qui surgissent. Or, le gouvernement n'est en mesure de satisfaire pleinement les besoins des citoyens que s'il peut compter sur les meilleurs conseils et la meilleure aide, les idées les plus novatrices et les programmes les plus efficaces. Le Premier ministre s'est engagé à établir un véritable partenariat avec la fonction publique et son message a été fort bien accueilli par tous les fonctionnaires. La fonction publique est en train de relever ce défi avec tout le talent qu'on lui connaît.

La dernière année a été difficile pour les fonctionnaires. Le changement provoque toujours du stress et, durant l'an dernier, la fonction publique du Canada a subi certains des plus importants changements organisationnels de son histoire. Or, dans la mesure où le changement au sein du gouvernement peut être contrôlé, il relève largement de décisions et de responsabilités politiques. Je me dois cependant d'expliquer au public et à mes collègues fonctionnaires les réalisations de la dernière année et de dire pourquoi, à mon avis, les divers changements ont rendu la fonction publique plus apte que jamais à aider notre gouvernement à régler les grands problèmes de l'heure au Canada.

Je suis fier de la conscience professionnelle et du sens des responsabilités dont les fonctionnaires de tous les ministères et organismes gouvernementaux ont fait preuve en dépit des changements qui leur ont été imposés au cours des neuf derniers mois. Malgré la confusion et l'incertitude qu'engendre inévitablement le changement organisationnel, malgré les craintes qu'ils pouvaient entretenir au sujet de leurs emplois et de leurs carrières, les fonctionnaires ont continué de remplir leur rôle avec la compétence et le dévouement auxquels les Canadiens se sont toujours attendus. On a continué de fournir des services dans des centaines de bureaux fédéraux dans tout le pays, de livrer les chèques à temps et de faire preuve d'autant de minutie et de compétence

⁸ Je songe, par exemple, au défi que constitue pour le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve la crise du secteur de la pêche à la morue de Terre-Neuve.

pleinement en mesure de cerner les défis que le Canada doit relever et les changements qu'il faudra apporter pour que notre fonction publique puisse demeurer une institution nationale efficace.

Le scepticisme croissant qui se manifeste au Canada à l'égard de l'utilité des institutions, y compris la fonction publique, est l'un des principaux facteurs avec lesquels il faut aujourd'hui composer. Ce phénomène touche le secteur public de nombreux pays et aussi bien les politiques que les fonctionnaires doivent en tenir compte. En ma qualité de chef de la fonction publique, je me réjouis des réactions du nouveau gouvernement. Le Premier ministre a en effet fait clairement savoir, tant à l'intérieur du gouvernement que publiquement, qu'il apprécie et respecte la fonction publique et qu'il s'attend à ce que les ministres perpétuent la tradition en entretenant avec leurs fonctionnaires des rapports étroits et loyaux. C'est tout à fait ce type de rapports que mes collègues hauts fonctionnaires et moi avons entretenu avec le Premier ministre.

Les contraintes constantes imposées par les compressions budgétaires concourent en outre à créer un climat propice au renouveau et influant sur les conditions de travail des employés. Depuis 1984, les budgets de fonctionnement des ministères ont subi une douzaine de réductions successives. Cette diminution continue de ressources a fait que l'efficacité est devenue plus qu'un objectif; c'est devenu une nécessité. Toutefois, dans de nombreux domaines, nous avons virtuellement atteint un point au-delà duquel on ne pourra plus continuer à offrir les programmes et les services actuels sans une injection de ressources supplémentaires. C'est ce qui a incité le gouvernement à lancer les examens de programmes et d'efficacité⁷ annoncés récemment. Si les ressources financières n'existent plus ou viennent à manquer à l'avenir, il sera nécessaire pour les gouvernements de repenser ce qu'ils font et la façon dont ils le font. Dans la même optique, l'étude des chevauchements et du double emploi entre les administrations fédérale et provinciales a pour objet d'aboutir à des décisions concernant ce que les gouvernements doivent faire, à quels niveaux et au moyen de quels mécanismes de prestation.

⁷ Voir *Le plan budgétaire*, février 1994, p. 31.

le premier rapport annuel du greffier sur la fonction publique portait essentiellement sur ce point⁴.

Les principes directeurs et les principaux objectifs de *Fonction publique 2000* étaient énoncés dans le *Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique du Canada*⁵ produit par le gouvernement en 1990. Le nouveau gouvernement accepte, dans les grandes lignes, les principes et les valeurs de *Fonction publique 2000* qui y sont formulés et consistant notamment à reconnaître la valeur d'employés compétents et adaptables, à mettre l'accent sur le service, et à privilégier l'innovation et l'apprentissage constants au sein des organisations. Les principes et les valeurs en question demeurent des repères valables pour orienter la transformation et le renouvellement de la fonction publique.

Le processus de changement quasi permanent qui caractérise la fonction publique depuis quelques années n'est unique ni au Canada ni à l'administration fédérale. En effet, les fonctions publiques du Royaume-Uni, de l'Australie, de la France, de la Nouvelle-Zélande et de plusieurs provinces canadiennes ont, elles aussi, fait l'objet de réformes importantes. Plus récemment, le vice-président Gore lançait aux États-Unis un nouveau projet de grande envergure qui va dans le même sens⁶. Quoique différentes sous certains angles, ces diverses interventions traduisent la volonté des gouvernements de s'adapter aux forces du changement qui ont transformé les économies et les sociétés du monde entier. Elles ont en outre plusieurs caractéristiques communes : une plus grande souplesse de l'organisation, un investissement dans les ressources humaines, la modernisation des services et des systèmes du personnel, la volonté de consulter et une ouverture aux idées venues de l'extérieur du gouvernement.

Ce n'est qu'en remplaçant le processus actuel de renouvellement de la fonction publique dans ce contexte international que nous sommes

⁴ Voir *Fonction publique 2000 : Premier rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Paul M. Tellier, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, Ottawa, 1992.

⁵ *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, 1990.

⁶ Voir *Report of the National Performance Review*, « From Red Tape to Results : Creating a Government that Works Better and Costs Less », Washington, 1993.

INTRODUCTION

I

Le contexte général du renouvellement

En ma qualité de chef de la fonction publique, je suis heureux de présenter ce Deuxième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada. L'obligation de soumettre un rapport annuel constitue l'une des nouvelles dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* entrée en vigueur dans sa forme modifiée au printemps 1993.

Conformément aux exigences de la loi, le présent rapport décrit l'état de la fonction publique tel que je le perçois. Il traite de certains des principaux événements ayant marqué la fonction publique au cours des 18 derniers mois¹ et il résume la progression du processus de réorganisation et de renouvellement à long terme. Le rapport me donne en outre l'occasion d'exposer les futurs enjeux pour la fonction publique, tant à court qu'à long terme.

On ne peut situer le rapport et évaluer convenablement « l'état actuel de la fonction publique » que dans le contexte du changement et du renouvellement permanents que connaît la fonction publique du Canada depuis une décennie, sinon beaucoup plus². Le dernier grand projet dans ce domaine fut *Fonction publique 2000*, lancé en 1989 par le Premier ministre³ de l'époque, M. Mulroney. Le processus de réforme et de renouvellement à l'échelle de la fonction publique visait à préparer cette dernière à relever les défis du XXI^e siècle. En 1992,

¹ Plus précisément, le présent rapport porte sur la période qui s'est écoulée depuis la présentation du premier rapport, soit le 30 juin 1992. Je m'attends toutefois à ce que les rapports futurs soient déposés à la fin des *exercices financiers* (c.-à-d. le 31 mars) et couvrent l'année civile précédente (31 décembre).

² Signalons les importantes réformes apportées dans la foulée du rapport Glassco de 1963 ainsi que les travaux des commissions Lambert et D'Avignon à la fin des années 1970.

³ Voir le communiqué de presse du Premier ministre daté du 12 décembre 1989.

TABLe DES MATIÈRES

I INTRODUCTION

Le contexte général du renouveau 1

II REVUE DE L'ANNÉE

La réforme constitutionnelle 7

Les compressions budgétaires 7

L'adoption du projet de loi C-26 : *La Loi sur la*

réforme de la fonction publique 9

La réorganisation gouvernementale 10

Les élections et la transition à un nouveau

gouvernement 13

La restructuration au sein des ministères 14

III LE RENOUVEAU : LES PROGRÈS RÉALISÉS

Le service offert au public 17

La gestion des gens 19

La communication interne 20

IV LES DÉFIS DE L'ANNÉE QUI VIENT

La stabilité de l'organisation 24

Un meilleur service offert aux Canadiens 24

Les gens 25

V CONCLUSION

27

Nous sommes à l'aube d'un siècle nouveau. Sans aucun doute la fonction publique du Canada continuera de s'adapter pour répondre aux besoins d'un monde en constante évolution et satisfaisant aux nouvelles priorités gouvernementales. Une chose restera immuable : nous nous évertuerons toujours à fournir des conseils et un appui de spécialistes au gouvernement de l'heure ainsi que les meilleurs services possibles à la population canadienne.

À mesure que se poursuivent ce changement et ce renouveau, je suis particulièrement réconforté par la confiance que vous avez si clairement manifestée envers la fonction publique, tout autant que par votre réaffirmation des valeurs traditionnelles du service à la population et les relations très positives que nous avons établies durant les premiers mois de votre administration.

Je suis convaincu que sous votre direction et celle du ministre responsable du Renouveau de la fonction publique, Marcel Massé, la fonction publique du Canada sera mieux armée pour affronter l'an 2000 et répondre aux besoins des Canadiens. Je vous souhaite, ainsi qu'à mon successeur, Jocelyne Bourgon, un franc succès à la tête de cette grande institution nationale dont vous avez la charge.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'assurance de ma haute considération.



Glen Shortliffe

Ce rapport reflète mon point de vue tout personnel sur ce qui s'est passé dans la fonction publique, sur les réalisations des fonctionnaires les plus marquantes, et sur les défis se profilant à l'horizon. Il comprend également un bref rapport d'étape sur l'évolution du processus de changement et de renouveau actuellement en cours.

En présentant ce rapport, je suis conscient du privilège qui m'a été donné de diriger le plus gros organisme du Canada et certainement un des plus importants. Je suis frappé par les changements extraordinaires auxquels j'ai assisté depuis mes quelque 32 années de service, dans quatre ministères, tant au Canada qu'à l'étranger. J'ai commencé comme cadre subalterne aux Affaires extérieures, lorsque ce ministère occupait l'Edifice est de la colline parlementaire et que quelques vieux immeubles du centre-ville d'Ottawa suffisaient à abriter la presque totalité de l'administration publique. Je termine ma carrière à l'édifice Langevin, avec une vue imprenable sur le lieu de mes premières armes, de l'autre côté de la rue Wellington. Mais l'apparente pérennité des lieux recouvrait de multiples changements : de 1962 à 1994, la fonction publique a énormément évolué et, à mon avis, s'est beaucoup améliorée.

Alors qu'il y a 30 ans, la fonction publique ne travaillait qu'en anglais, nous pouvons maintenant nous enorgueillir d'être une institution bilingue capable de servir les Canadiens dans la langue de leur choix de la Colombie-Britannique à Terre-Neuve. Alors que dans la fonction publique des années 1960, on ne trouvait pratiquement pas de femmes aux niveaux supérieurs, ces dernières occupent presque la moitié des postes de niveau supérieur au Bureau du Conseil privé que je quitte bientôt, et c'est une femme qui me succède. Il s'agit d'une réalisation sans pareille dans tous les pays industrialisés.

Alors que la « gestion » était autrefois un concept plutôt méprisé dans la fonction publique, elle est maintenant estimée; alors qu'on parlait d'administration, on parle aujourd'hui de « leadership »; alors qu'on insistait sur la *prudence* et le *contrôle*, nous mettons à présent l'accent sur le *service* et l'*innovation*. Et, bien sûr, il y a eu une révolution technologique. La fonction publique est un des précurseurs au Canada dans l'application de l'informatique. Notre façon d'agir a profondément évolué et des changements encore plus importants se profilent à l'horizon. Si je mentionne ces changements à plus long terme, c'est que je suis convaincu que c'est en les replaçant dans leur contexte que nous pouvons vraiment apprécier les changements de ces dernières années – ils s'inscrivent en effet dans un long processus de changement et de renouveau.



Le 25 mars 1994

Monsieur le Premier ministre,

J'ai l'honneur de vous présenter, en conformité avec

l'article 47.1 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le

présent **Rapport annuel sur la fonction publique du Canada**. Il

porte sur une période qui correspond à peu de chose près à mon

mandat de greffier du Conseil privé et de secrétaire du Cabinet. En

effet, j'ai été assermenté le 1^{er} juillet 1992 et, ainsi qu'on l'a

annoncé, je prendrai ma retraite le 28 mars 1994. Il s'agit aussi du

premier rapport publié depuis que le greffier du Conseil privé a

assumé la responsabilité de chef de la fonction publique en vertu de

la *Loi sur la réforme de la fonction publique*, proclamée en avril

1993.

La dernière année a été mémorable pour le pays et elle

l'a été aussi pour la fonction publique du Canada. Depuis que mon

prédécesseur, Paul Teller, a déposé le premier rapport du greffier,

en juin 1992, plusieurs initiatives et événements ont eu des

répercussions significatives sur la fonction publique, dont les

élections fédérales et l'arrivée d'un nouveau gouvernement. Sur le

plan strictement interne, diverses décisions, comme les réductions

successives des budgets de fonctionnement, le gel des traitements

qui se poursuivait et les changements organisationnels survenus en

juin puis en novembre 1993, ont touché directement la fonction

publique.

Malgré l'accroissement des services réclamés par la

population et la diminution constante des ressources, les

fonctionnaires de tout le pays ont continué de faire de l'excellent

travail. Leur sens du devoir, leur volonté de servir et leur poursuite

de l'excellence doivent constituer, pour eux et pour tous les

Canadiens, une source de fierté.

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1994
N° de cat. BT74-1/10-1994-1
ISBN 0-662-61135-7



Fonction publique 2000



CANADA

Deuxième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada

Glen Shortliffe

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

Fonction publique 2000



Deuxième rapport annuel au Premier ministre sur

la fonction publique du Canada

Glen Shortliffe

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

2A1
PV 50
- A 56

GP
Government
Publications



CANADA



Third Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Jocelyne Bourgon

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet



CANADA

Third Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Jocelyne Bourgon

**Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet**

© Minister of Supply and Services 1995
Cat. No. BT74-1/10-1995-1
ISBN 0-662-61904-8





August 16, 1995

Dear Prime Minister:

I am pleased to submit to you the Third Annual Report on the Public Service of Canada. This report is prepared pursuant to the *Public Service Employment Act* and covers the period from March 28, 1994, to March 31, 1995.

This year, the Annual Report has three main components: an overview of international trends affecting the role of the public sector; a report on the past year; and some general observations on the future.

The objective of Chapter I is not to present a new perspective on changes in the public sector, but to remind us that a number of major trends, taking place at the international level, are simultaneously affecting the public sectors of all the developed countries. These factors are also making their influence felt, in addition to those specific to Canada which are more familiar to us.

Chapter II contains the Clerk's traditional report to Parliament and presents an overview of the achievements and reforms of the year. One function of this chapter is to help us bear in mind the scale of the changes under way and the extent of the achievements of departments and agencies.

The third and final chapter is entitled "Preparing for the Future." It is intended as a modest contribution to the emerging debate on the future of the Public Service of Canada.

The Public Service of Canada is a national institution of great importance. It contributes to the orderly functioning of our democratic society; it is the custodian of the values and ideals that successive Parliaments have wrought for Canadian society as a whole; it contributes to the prosperity, well-being and quality of life of all Canadians.

Mr. Prime Minister, the challenge for the men and women working in the Public Service today is to modernize their institution to ensure that it is well adapted to the future needs of Canadians. Under your guidance, our goal is to hand on to those who will come after us a vigorous, modern institution well adapted to the needs of Canadians and operating within our collective means — an institution we will all be proud of.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Jocelyne Bourgon', with a stylized flourish at the end.

Jocelyne Bourgon

Contents

I — The Changing Role of Government

<i>Introduction</i>	1
<i>The Determinants of Change</i>	2
Globalization	2
New Information Technologies	4
Fiscal Pressures	6
The Changing Fabric of Society	8
<i>Changes in Government and the Public Sector</i>	9
<i>The Canadian Experience</i>	11
From the Past to the Present	11
From the Present to the Future	12

II — 1994-95: The Year in Review

<i>Introduction</i>	15
<i>Reform of the Decision-Making Process</i>	16
Strategic Planning Cycle	16
Expenditure Management System	17
<i>The Government's Policy Agenda and the Public Service</i>	18
Program Review	19
Efficiency of the Federation Initiative	22
Agency Review	23
Departmental Restructuring	24

<i>Impact of Major Trends on the Public Service</i>	24
Choosing Organizational Models	25
Distinguishing Between General and Specialized Programs	26
Basing Federal Leadership on Information and Knowledge	27
Organizing Programs and Services from the Client's Perspective	28
Using Information Technologies to Improve Program Delivery	29
<i>Impact of Major Trends on Public Servants</i>	30
Managing Downsizing	30
Addressing Public Service Demographics	32
Restoring Pride and Respect	32
Modernizing the Employment Contract	33
<i>Conclusion</i>	34

III — Preparing for the Future

<i>Introduction</i>	37
<i>Preparing for the Future</i>	38
Modernizing Service Delivery	38
Strengthening the Public Service's Policy Capacity	43
Achieving Renewal and Rejuvenation	46
<i>Conclusion</i>	47

I

The Changing Role of Government

Introduction

All of the governments in Canada are making significant changes to their roles and functions. While certain determinants of change are unique to Canada, others are affecting all western nations. One of the most striking features of western democratic nations in recent years has been that they have all been engaged in rethinking the role of government and the organization of their public sectors. In many nations the essence of governance is being redefined.

This phenomenon is not limited to governments which represent a single ideological perspective. Regardless of ideology, there is a high degree of convergence in what is emerging. For instance, recent government reforms in Great Britain and New Zealand are more similar than distinct, although a Conservative government spearheaded change in the former, a Labour government in the latter.

In fact, in redefining the role of government and reforming their public sectors, western nations are experimenting with alternative approaches and in the process are learning from each other. Given that they face similar challenges and pressures, one nation's approach will often influence that of others.

Under the influence of several significant trends —

Sweeping trends are forcing nations to rethink the role of government.

globalization, new information technologies, fiscal pressures and the changing fabric of society — governments are confronted by ongoing changes to their political, social and economic environments. Because of the sweep of their impact and the type of change they represent, these trends are forcing governments to redefine the way

they interact with citizens and even the organization of political systems.

In responding to these trends, governments must serve both as conduits for the forces of change and as catalysts in responding to change. This chapter will briefly review the impact of the major international trends on the role and functions of government and their implications for public sector reform.

The Determinants of Change

This section examines the impact of four international trends on the role and functions of governments. Their implications for Canada will be explored in subsequent sections.

Globalization

Much has been written on how globalization is affecting the ability of governments to pursue their sovereign interests. In the past, a government's policy agenda, with a few exceptions such as trade policy and international conflict, was determined mainly by domestic concerns and interests. In most public policy areas, governments addressed the needs of citizens by looking inward, not outward.

Globalization has changed this. National boundaries can no longer be an exclusive reference point for determining how citizens' needs and interests are addressed in a wide variety of policy areas. Globalization has moved many national public

policy issues into the international arena. This phenomenon is not limited to economic policies but extends to many other sectors, such as environmental protection, labour laws and human rights.

As national economies have become more interwoven, they have come more under the influence of international institutions and less subject to the exclusive control of national policies. Nations must be able to make use of international institutions and decision-making processes to manage their interdependence. International organizations, such as the International Monetary Fund and regional trade alliances, are key in responding to certain issues. Globalization, then, has led to a pluralistic decision-making and policy-making international environment. Advancing the interests of each country depends not only on state-to-state relations but on relations within a complex network of international forums.

Governments have a critical role to play in connecting what is happening globally to what is happening in the daily lives of their citizens. They must be able to deal with the local and regional aspects of major national and international issues. Conversely, governments must interpret and communicate to citizens the implications of

Governments must link global events to citizens' daily lives.

globalization for public policy decisions. National governments can help connect and reconcile global imperatives and local needs.

In sum, globalization is making governance more difficult and complex. Dealing with the impact of globalization requires governments to assume additional roles:

- to understand the interdependence of national, international and global issues;

- to ensure that local dimensions of public policy issues are reflected in how national interests are represented in the international arena; and
- to ensure that the impact of globalization informs the management of local issues.

To do this well, national governments must focus on core issues.

New Information Technologies

The recent explosion in the use of and access to information and communications technologies has lessened the importance of both national boundaries and time zones and increased the interdependence of nations. For example, through international computer networks, people exchange money across national borders without restraint and instantly transmit the news of the day to each other's homes around the world.

The information revolution will continue, and it would be

Technology is affecting the way governments develop policy and deliver programs and services.

premature to comment on whether its ultimate impact will be a blessing or a burden for citizens and their governments. It is clear, however, that it is affecting how governments respond to the needs of citizens. It is changing the way policy decisions are made, and is opening new possibilities for the

delivery of programs and services.

Policy Development

In developing public policy, governments face an environment where increasing volumes of information are transmitted more rapidly and more widely than ever before. Citizens know instantaneously what is happening in all parts of the world and

in their nation. The flow of information outpaces government's capacity to assimilate and address it.

At the same time, citizens and interest groups can influence government and political leaders in more ways than ever before. For example, members of Parliament, through electronic mail, can exchange views with their constituents instantaneously; what was once local becomes national through the tapping of a keyboard.

Governments and citizens are still grappling with how to use this growing volume of information.

The public sector is learning how to use a rich universe of information.

These technologies provide citizens with more venues to participate in the public policy process; as a result, citizens have greater control over policy decisions and outcomes which directly affect them. The public sector must continue to adjust

to the "information society"; it is learning how to structure a rich universe of information and integrate it into policy and decision making.

Program and Service Delivery

The second fundamental impact of the information revolution is on how governments deliver programs and services. New information technologies mean new ways of doing business.

A defining characteristic of traditional public sectors has been the existence of a large physical infrastructure to deliver programs through a network of points of service and offices in communities and towns across the country. This physical infrastructure was the most effective way to deliver public goods and services directly to citizens. A physical presence also helped to bring government into touch with the citizens they served and to promote the exchange of information.

The information revolution challenges the appropriateness of this traditional model of service delivery.

Governments are experimenting with new organizational models.

New information technologies have allowed governments to experiment successfully with new ways of organizing themselves. Citizens and clients can now receive, through a single service centre, a range of government services from several departments. Services can also be

provided directly to the home. New information technologies allow improved service through faster delivery and reduced red tape, and by tailoring programs to specific groups of clients.

While the information revolution has lessened the need for a large physical infrastructure to deliver programs, it should not mean that governments lose touch with citizens. The legitimacy and relevance of government can actually be enhanced by improved service. New information technologies offer the possibility of close and ongoing interaction between governments and citizens. The use of these new technologies, then, is not only evidence of globalization, but can serve as an antidote to some of its disruptive side effects.

Fiscal Pressures

The 1980s saw a rapid increase in the public debts of most

Governments must establish clear priorities.

western nations. As indebtedness and deficits grew, international investors became impatient. The globalization of financial markets focussed international scrutiny on how much money governments were spending

and what they were spending it on. In the 1980s, the size and sustainability of public debt emerged as a global issue which nations have been forced to address.

In this environment, the fiscal capacity of governments to sustain existing programs and to implement new ones is

diminished. Governments have had to establish clear priorities and make hard choices about what existing programs and services to preserve and what new programs to provide.

Many western nations have reexamined the role of government from the perspective of what is affordable. An incremental or gradualist approach to improving the operations of government and reducing cost is being replaced by deeper and more durable reforms. Traditional techniques of modernizing public administration practices through "doing more with less" or "across the board cuts" have proved ineffective in addressing the debt problem. These approaches have to make way for more vigorous measures — such as eliminating non-core activities, creating new organizational structures, or privatizing services and functions previously managed by the public sector.

In sum, the weakened state of public finances has contributed to fundamental changes in the role of government. Many national governments have had to address these basic issues:

- What are the primary functions that only governments and only a national government can perform?
- What is the appropriate role of government relative to the private and volunteer sectors?
- How can programs be delivered in the most efficient manner?
- Above all, what is affordable?

While responses vary from nation to nation, and some approaches work better than others, several governments have found that they must seek a new consensus among citizens on the role of government.

The Changing Fabric of Society

Nations are facing far-reaching changes in the fabric of society. Aging populations, higher levels of education, increased heterogeneity resulting from immigration, higher labour market participation rates by women, and chronic high rates of structural unemployment provide some of the context for the changing role of government. To the degree that the basic socio-demographic profile of nations is changing, so are citizens' expectations of government.

The changing fabric of society is redefining the policy agenda of governments and obliging them to reexamine the allocation of scarce resources among competing priorities. Thus, issues that were previously private — such as child care and family violence — have become matters of public concern. Aging populations increase pressures on public health care services and raise questions about the pension system.

A less homogeneous society combined with increased access to information has broadened the spectrum of perspectives on public policy issues and the range of competing views. Galvanized by the "information society," a participatory and consultative culture has arisen. Citizens and interest groups want their say in what governments do — before decisions are made. To the

Citizens and interest groups want their say — before decisions are made.

degree that citizens or groups do not see their views taken into account in final decisions, their faith in government is weakened. At the same time, citizens' interests have tended to become specialized and to focus on single-issue agendas. Single-issue groups thus wield significant influence.

The changing fabric of society has made governance and consensus building more complex. Within this environment, governments must understand a diversity of viewpoints; they must help the people with these diverse views understand the

consequences of alternative choices; and governments must strike a balance between responding to competing perspectives and speaking to collective interests. It takes time to build consensus. There is a push and pull between perspectives. Governments must know when to listen and when to act.

Changes in Government and the Public Sector

Global trends such as those discussed above are contributing to rethinking the role of government and the organization of public sectors in a number of western nations. National governments, regardless of political philosophy, are experimenting and learning from each other. There are striking similarities in what is emerging.

The first 40 years following the Second World War saw western governments expand to play an increasingly active and interventionist role in the lives of citizens. In contrast, the 1980s and 1990s have witnessed the beginning of a new cycle, one which will likely continue for some time to come. In the past, national governments had come to occupy an ever growing portion of a nation's political and economic space. Today, as issues have become more complex and governance more difficult, national governments are striving to become more selective in the responsibilities they assume on behalf of citizens and are developing clearer priorities in relation to other levels of government and the private and voluntary sectors.

This, in turn, is leading governments to reform their public sectors to ensure that they remain modern and relevant organizations able to fulfill their role in contemporary society. While public sector reform has been unique to each nation, the sheer volume of reform in so many nations in so short a time is striking. No western nation has endorsed the status quo and few have been satisfied with minor administrative or institutional adjustments.

Public sector reform has focussed on both the policy development and program and service delivery functions of government. Among the characteristics of reform shared by various countries:

- **Many nations have been experimenting with ways to address horizontal issues more effectively.**
In several nations, the policy development functions of government have been separated from the operational aspects. In many nations, central agencies have increased their strategic planning focus.
- **Greater emphasis is placed on delivering high-quality service to citizens and clients.**
The needs of clients have become the focus around which program and service delivery is organized.
- **Increased delegation, service performance standards, and accountability have replaced centralized control.**
Many nations have tried to copy private sector management and production methods to improve program and service delivery. However, these nations are discovering that the usefulness of private sector methods is more limited than initially envisaged. In the private sector, firms compete with each other for the loyalty of consumers who are free to purchase services from the supplier of their choice. In contrast, the public sector is the guardian of citizen's rights and entitlements; and it serves them in what is often a monopoly situation. Given its unique role and frequent monopoly, the public sector must develop its own management tools.
- **Many new structures and practices are emerging.**
There has been an explosion of institutional models ranging from large public sector organizations sharing a common culture to independent organizations, and from using career public servants to hiring individuals through performance pay contracts.

The Canadian Experience

From the Past to the Present

In Canada, as in other western nations, the 1950s to the mid 1980s marked a period of growth in the role of government and in the size of the federal public sector. In many ways, this growth reflected a widely held view about the role of government as including a growing range of economic, social and cultural responsibilities.

The new trends have brought about, in Canada and elsewhere, a reforming of the role of the federal government and the public sector over the last 15 years. Canada has adopted a gradual, phased approach to permit time for reflection and adjustment. Recent public service reform in Canada can be grouped into two

Two phases define public sector reform in Canada.

distinct phases.

First Phase

During the first phase, from the early 1980s to the early 1990s, the government sought to modernize public service management and personnel practices and to reduce central agency control over line departments. The government also sought, despite budgetary constraints, to maintain most programs and services by "doing more with less." Many of the achievements of this period, such as Public Service 2000, have been reported in detail in the first and second annual reports to the Prime Minister on the state of the Public Service of Canada.

Second Phase

Public sector reform in Canada recently entered a second phase, which focusses on fundamental questions about the role the federal government must play in the Canadian federation and how the Public Service must be organized to manage these responsibilities. In June 1993, a comprehensive restructuring

consolidated 35 departments into 23. The restructuring and a streamlined Cabinet committee system were maintained, albeit with some modifications, by the current government.

With the announcement of the Program Review in the February 1994 budget, the new phase moved on to a fundamental review of all programs and services and an examination of the federal government's responsibilities.

From the Present to the Future

Rethinking the role of government and the modernization of the Public Service cannot be done overnight. Instead there will be an ongoing exercise in renewal and reform. The process and the importance of change will continue to accelerate. In moving forward there are important lessons to be learned both from the experiences of other nations and from past experiences in the Canadian context.

- **Reform must be a continuing exercise.**
There is no one right answer. Experimenting and learning from others is the key.
- **Integration is essential.**
Public sector reform must be integrated into the government's broader policy and budgetary priorities.
- **The strategic policy capacity of the federal public service must be strengthened.**
This is essential, given the complexity of issues that governments must address, and the increasingly horizontal and cross-sectoral nature of these issues.
- **Client service is what counts.**
The changing needs and perspectives of clients must be the basis of program and service delivery.

- **The concept of "doing more with less" must be replaced with choices about what programs and services should be treated as priorities.**
Focussing the Public Service on its core functions will be a critical step in managing change. Each level of government will have to clarify and modernize its roles and responsibilities in order to serve Canadians better.
- **The values of the Public Service must be preserved.**
It is essential to maintain a non-partisan and professional federal public service governed by fairness, integrity and service to Canadians.

The next chapter highlights initiatives begun in 1994-95 and aimed at redefining the role of government and modernizing the Public Service of Canada to meet the challenges of the future.

II

1994–95: The Year in Review

Introduction

In 1994–95, the size and role of the Public Service were affected by changes to the federal government's policy and programs. These changes modernized the collective decision-making process and focussed federal spending on priority programs and services. No major government activity or program went untouched by the events of 1994–95. It was a year of debate and reflection on the changing role and responsibilities of government. Government reforms to the Public Service in 1994–95 went beyond modernizing administrative, personnel and financial management systems, to addressing the basic question of what was required to situate the Public Service as a modern, affordable and relevant institution in the future.

Changes have affected the size and role of the Public Service.

The reforms of 1994–95 are another step in the ongoing process of change for the Public Service. This chapter will explore how the reforms of 1994–95 affected the role and management of the Public Service and its contribution to Canadian society. It will review reforms the government has made to its decision-making apparatus, how a start has been made on redefining the government's functions, and what steps have been taken to modernize government operations. It will address what these changes mean for the Public Service and for public servants.

The Public Service will continue to change.

Reform of the Decision-Making Process

The Government of Canada's decision-making processes were reformed in 1994-95 to better manage the complex and changing environment. The reforms build on the organizational and structural changes made to Cabinet and the Cabinet committee system in 1993. Cabinet was made smaller (24 members) and the number of standing Cabinet committees was reduced to four.

With fewer ministers, policy and program priorities are more integrated within single portfolios. With only four standing committees of Cabinet, ministers can focus on the government's major economic and social priorities, leaving the government's routine business to be dealt with by individual departments.

These changes strengthen individual ministerial accountability by

A new balance has been struck between the individual accountability of ministers and their collective responsibility.

allowing ministers to run their departments without resort to a complex Cabinet committee system. Collective responsibility is achieved by using full Cabinet to make decisions on key priorities. The fact that Cabinet focusses primarily on strategic priorities creates ongoing and increased demand for policy analysis and advice from the Public Service.

Strategic Planning Cycle

In 1994-95, Cabinet's strategic focus was reinforced by the introduction of an annual strategic planning cycle, based on three special Cabinet meetings held in June, October and January. The sessions permit ministers to take stock of progress in implementing the government's agenda, to consider options for managing key issues and to identify priorities for the future. With strategic leadership from Cabinet, the Public Service has a clear policy framework within which to manage the operations

of government. As well, the framework sets the boundaries for developing policy options to address new challenges.

Expenditure Management System

In 1994-95, a new Expenditure Management System was introduced in order to respond better to the changing political, fiscal and public policy environment. The budget planning process is now integrated with the Cabinet planning cycle. New policy and program proposals are considered in the context of the government's overall priorities and the fiscal framework. Expenditure decisions on new priority initiatives are made at the Cabinet table, where ministers discuss the issues and the options.

Budget planning is now integrated into the Cabinet planning cycle.

Ministers also have greater individual responsibility and accountability under this new process. New initiatives can be considered outside the budget and planning cycle, but they must be funded through reallocations from within the fiscal framework as established in the budget. Reallocations may be made from within a single department or interdepartmentally. There is no longer a central policy reserve for new initiatives outside the budget cycle.

The capacity of the Expenditure Management System to reduce central agency control over departments and encourage a more strategic approach to portfolio spending needs to be tested. The coming year will be one of experimentation, learning and adjustment. Central agencies and line departments will need to work closely together to realize this system's potential benefits. On the one hand, central agencies will need to ensure line departments have the financial and administrative flexibility required to achieve innovation in program design and delivery. On the other hand, departments must use the system to develop strategic visions and policy frameworks based on clear priorities. Finally, for the system to be successful, the

government will need to demonstrate the capacity to reallocate spending from existing programs and services to new priorities.

The Government's Policy Agenda and the Public Service

Over the past year, the Public Service has participated in several major policy reviews, including:

- *Improving Social Security in Canada;*
- *A New Framework for Economic Policy;*
- *Creating a Healthy Fiscal Climate;*
- *Into the 21st Century: A Strategy for Immigration and Citizenship;*
- *the 1994 Defence White Paper;*
- *Building a More Innovative Economy;* and
- *Canada in the World*, the government's foreign policy statement.

In the context of these reviews, the Cabinet and ministers called upon public servants to help develop creative and forward-looking policy options and to redesign program and service delivery. Public servants responded to the call and met the challenge.

In addition, the government launched three initiatives to help "get government right": the Program Review, the Efficiency of the Federation Initiative and the Agency Review. In each exercise, the Public Service made a contribution to finding new ways to provide Canadians with affordable government and better service.

Program Review

Of all the major initiatives of 1994-95, Program Review

The government is rethinking what it does and how it does it.

dominated the agenda and will have the greatest impact on the Public Service. Through Program Review, the federal government has started to fundamentally rethink not only what it does, but how to do it.

The Public Service has been managing with steadily shrinking financial resources for more than 10 years. During this period, measures to address pressures on public finances took the form of across-the-board cuts and efficiency improvements. However, it became clear that this approach to managing expenditure reductions was not sustainable in the long term. Several problems emerged:

- without an attempt to establish priorities, all programs and services were being adversely affected by the repeated cuts;
- there was no incentive to eliminate programs that no longer served the public interest or that could be provided by other organizations;
- with declining resources, the federal government no longer had the means to maintain all its activities; and
- the Public Service was reaching its limit in being able to provide quality service to Canadians in all traditional areas of activity.

The Program Review exercise was initiated to help redefine the roles and responsibilities of government in the Canadian society of today. It also grew out of a recognition that further progress in dealing with fiscal pressures could not be achieved by "doing more with less" and "across-the-board cuts."

Program Review is helping to redefine government's roles and responsibilities.

Program Review was a collective exercise of reform in which ministers, with the help of their departments, led their own reviews and were the architects of their own reform. Central agencies were the guardians of the process, ensuring that a consistent approach was used and that the underlying principles of the Review were sustained.

Program Review has made a significant contribution to redefining federal roles and to deficit reduction. Broadly speaking, it led to:

- a greater focus on core policy and legislative responsibilities;
- withdrawal from certain lines of business of lower priority;
- significant reductions in subsidy programs;
- putting government activities on a commercial basis wherever desirable and possible;
- increased user fees for government services that confer a direct benefit on the recipient; and
- increased efficiency in service delivery.

Over time, Program Review should help to ensure that programs and services respond to a clearly defined public interest, are managed efficiently and do not displace the activities of others in Canadian society. In the long term, it should lead to a more targetted, more efficient federal government that delivers high-priority programs and services to Canadians.

Two factors have contributed to the success of the Program Review: firstly, the fact that ministers called upon the Public Service to help carry out the review of their own organization and, secondly, the hands-on role of deputy ministers and senior departmental management in undertaking their reviews. The Program Review provided public servants with an unprecedented opportunity to help determine the future of their organizations. The degree of involvement varied among departments, reflecting the circumstances and culture of each organization. Since Program Review is an ongoing process, departments will be able to learn from each other's best practices and see greater employee participation.

The success of Program Review will depend upon the quality of implementation. While Program Review provides a blueprint for action, effective implementation will require departments to work with provincial governments, clients and other stakeholders to achieve results. The philosophy of Program Review — to ensure that the federal

Implementation is key to the ultimate success of Program Review.

government's functions are relevant, effective and affordable — remains a facet of how the federal government sets priorities and delivers programs and services in the future. The first phase of Program Review was department-centred; the next phase should address interdepartmental and intergovernmental issues.

Efficiency of the Federation Initiative

The Efficiency of the Federation Initiative was initiated by First Ministers at their December 1993 meeting. It is a process of intergovernmental collaboration aimed at making governments work better. Federal and provincial levels of governments are co-operating on an ongoing basis in order to increase

Federal and provincial governments are working together to improve program delivery.

administrative efficiencies and improve client service, to harmonize procedures and regulations, and to reduce both costs and unnecessary overlap and duplication.

Action plans, which include items aimed at improving program and service delivery in virtually all sectors, have been signed with most provinces and territories. There are multilateral initiatives, such as the ongoing work toward the establishment of a Canadian food inspection system that will harmonize standards and improve service. There are also bilateral initiatives, such as a community economic development item with Nova Scotia that will reduce the 50 to 60 associations, boards and commissions involved with community economic development to 12 regional development authorities.

The ongoing discussions reflect a pragmatic approach to governance by the federal and provincial governments. All participating governments have shown a willingness to reassess their policy and programs, and to negotiate new arrangements aimed at improving efficiencies. Much more remains to be done to reap the benefits of the flexibility inherent in Canada's federal system.

Agency Review

A review of all federal boards, agencies, commissions and advisory bodies was carried out in 1994. The Agency Review resulted in decisions to eliminate outdated organizations and streamline others. It had a direct impact on 30 per cent (120 out of 400) of the bodies reviewed. Close to two-thirds (73 out of 120) of the affected agencies are to be wound up. The remaining 47 will be restructured by such measures as:

- reducing the number of board members;
- changing full-time board members to part-time;
- refocussing the mandates of organizations;
- integrating functions within a department instead of having a separate agency;
- merging organizations doing similar work; and
- privatizing certain functions carried out by federal agencies.

Of the approximately 3,000 Governor in Council positions, 665 will be eliminated.

The next challenge should be to examine and modernize the accountability regimes existing between agencies, departments and their ministers. The key issues to be addressed are:

- the role independent agencies will play in the public sector of the future; and
- how best to ensure greater policy and program co-ordination between agencies and departments within a single portfolio.

Departmental Restructuring

In 1994-95, the government pursued legislative change to implement the 1993 government organizational changes. This reorganization created new departments, re-mandated some existing departments and wound up others. Without the permanency of legislation, a jurisdictional vacuum was created in some departments which contributed in part to the instability and uncertainty resulting from these organizational reforms.

To date, legislation for six departments has been brought up to date: Agriculture and Agri-food, Citizenship and Immigration, Industry, National Revenue, Natural Resources, and Foreign Affairs and International Trade. Legislation for Canadian Heritage is awaiting Royal Assent, while the Public Works and Government Services bill is in the House. Legislation for the departments of Health and Human Resources Development is scheduled for introduction in June 1995.

Impact of Major Trends on the Public Service

As a result of the reforms that have been outlined here, several major trends have emerged that contribute to redefining the federal public service of the future. These major trends include:

- an explosion of organizational models to deliver programs and services;
- a widening distinction between programs of general application and those that provide specialized benefits to specific groups;
- increased use of information and knowledge as the basis for federal leadership in public policy;
- ensuring that programs and services are organized from the perspective of the client's needs; and

- using information technologies to deliver programs and services in new ways.

If these trends continue, over time, the Public Service will progressively:

- put greater emphasis on policy development and on establishing legislative and regulatory frameworks; and
- delegate direct program delivery to specialized units.

The delivery of public goods and services will to a large degree remain the responsibility of the broader public sector, which will nevertheless use a range of organizational and accountability regimes.

Choosing Organizational Models

The Public Service is breaking out of its traditional

The Public Service is breaking out of its traditional organizational mode.

organizational mode. Given new information technologies, the diverse needs of clients and the emphasis on efficiency and innovation, no single organizational model can be used to deliver all federal programs and services. The traditional

model of large, hierarchical departments continues to work well in some cases. In recent years, the Public Service has experimented with alternative delivery mechanisms and organizational change, such as special operating agencies and public-private sector partnerships.

An illustrative example involves the government's 1995 budget announcement that the Air Navigation System will be commercialized rather than managed directly under the act creating Transport Canada. The system will not be funded by general tax revenues but through user fees and service charges.

The number of special operating agencies (currently 17 have been established) will continue to increase as well. The Translation Bureau, which was previously a unit in Public Works and Government Services Canada, will be made a special operating agency. Such agencies now employ a total of 7,000 public servants and are responsible for approximately \$1.2 billion in federal program spending.

The exploration of alternative delivery mechanisms to deliver federal programs and services will continue. These organizational models can give public service managers and front-line staff the flexibility they require to provide the best service at the lowest cost.

Distinguishing Between General and Specialized Programs

Program Review has helped to make a distinction between

Clients expect more input in program design and delivery.

federal programs of general application and those that benefit a specialized group. In the future, it can be expected that general tax revenues will be used increasingly to finance programs and services which serve the

collective public interest, while groups and individuals receiving direct economic benefits from federal goods and services will be asked to pay more towards the cost of delivering them. In turn, program and service users can be expected to demand greater input in program design and performance. The Public Service will face ongoing pressure to control and reduce costs.

As a result of Program Review, several federal departments will increase cost-recovery for programs that confer a benefit on specialized groups. For example:

- Parks Canada will increase user fees to maintain and expand Canada's national parks system;
- Health Canada will impose cost recovery for drug approval and other regulatory processes; and
- Fisheries and Oceans will impose user fees for the issuance of fisheries licences.

Public servants will need to ensure that the concerns and interests of users and clients are addressed in program design and delivery. These measures should lead to strengthened partnerships between service providers and service recipients, and to greater mutual understanding.

Basing Federal Leadership on Information and Knowledge

Program Review confirmed the trend that an important role of the Canadian government will consist of the provision of information, knowledge and ideas. Knowledge and research can help other governments and other organizations to pursue common goals or to increase their understanding of how to meet new challenges. For example:

- Environment Canada will track and report on threats to the environment;
- Health Canada will establish a health intelligence network to identify threats to public health and safety;
- Industry Canada will use information gathering and dissemination to help industry develop industrial and science framework policies; and
- Fisheries and Oceans will do more research to help conserve the oceans' ecosystems.

In a global environment, governments are uniquely positioned to use information and knowledge to shape and manage emerging public policy challenges. Governments can help ensure that their citizens have access to the ideas and knowledge used by other nations to address similar issues. The explosion of new information technologies allows government to communicate and receive information in a timely and comprehensive fashion from citizens and groups.

Organizing Programs and Services from the Client's Perspective

Greater emphasis will be placed on organizing program and service delivery from the perspective and needs of clients. Public servants are making greater use of intergovernmental and interdepartmental co-operation to address the full range of clients' needs in program delivery and design. For example, Canada Business Service Centres have been established in all provinces. They

The Public Service is moving towards an integrated approach to serving the needs of its clients.

bring together the activities and services of 19 federal departments, and often include provincial and private-sector participation. The centres provide single-window service to clients wanting access to government programs for business. Either directly or through interactive technology, clients can use the centres to tap into a large array of federal programs and services.

As a result of these arrangements, the clients' needs are paramount, not the needs of departments which deliver programs. The use of service delivery models, based on serving clients' needs, will accelerate in the coming years.

Using Information Technologies to Improve Program Delivery

New technologies are also helping public servants to serve clients better. New technologies mean that service delivery need no longer depend on the traditional approach of providing federal services during a standardized work day (for example, 9:00 a.m.-5:00 p.m.) and through direct exchanges between public servants and clients. The use of

New technologies are helping public servants serve clients better.

modern technology will allow clients to decide for themselves when they require a service and how much service they want. In many cases, client demand, not the availability of public servants, should determine how often a certain service will be used. Several innovative projects were pursued in 1994-95:

- the Electronic Procurement and Settlement System became fully functional, allowing the private sector to do business electronically with the federal government in the purchase of goods and services and settlement of accounts;
- through the Canadian Governments On-line initiative, the federal, provincial and municipal governments began working together to develop opportunities for the electronic delivery of government information and services to Canadians; and
- Statistics Canada conducted an on-line pilot project, which will be fully operational in 1995, allowing clients to obtain and customize highly disaggregated statistical information to meet their own needs.

New information technologies will continue to revolutionize how programs and services are delivered and will help ensure that the government remains close to the clients, and may even bring it closer.

Impact of Major Trends on Public Servants

Just as certain major trends are reshaping the Public Service as an institution, others are affecting individual public servants and how they do their jobs. The trends include:

- public service downsizing;
- changing demographics;
- a critical public environment; and
- recent changes in the public service employment contract.

Managing Downsizing

Public service downsizing is a result of changes in the core functions of the federal government and fiscal pressures. Certain functions and programs previously managed by the Public Service are being transferred either to the private sector or to other levels of government. Other programs are being moved from the core public service to the broader federal

Downsizing results from fiscal pressures and changes in the federal government's core functions.

public sector through the use of alternative delivery mechanisms.

The 1995 budget and Program Review will mean 45,000 fewer public service jobs over the next three years. The need for downsizing was based on new priorities; it does not reflect an assessment of the professionalism and dedication of the people

who work in the Public Service. It is important to keep in mind that those who will leave the Public Service are colleagues and friends of those who will remain. They have worked with dedication and served Canadians well. Their contribution is and will continue to be respected.

Many of those who will be leaving are looking forward with enthusiasm to new challenges and opportunities outside the federal public service. For others, it is a period of uncertainty and anxiety, and those who remain will share these emotions. Some employees will start new careers in the public sector, others in the private or voluntary sectors.

Special programs have been announced to provide for early departure and early retirement. Even with departure incentives, there will be a difficult adjustment. Every effort must be made over the course of the next year to help these men and women and their families through this transition.

For any large organization, managing downsizing is a difficult challenge for all employees. For the Public Service, downsizing will test the skills and judgement of its managers. In more general terms, downsizing will test the collective resilience and strength of the Public Service of Canada as an institution.

Those who remain also experience a sense of insecurity and anxiety about what is going on around them. For the vast majority who will keep their jobs, it will be a period of stress and change. Public servants are quite correct in thinking that their work world and the traditional concept of a public service career will continue to evolve. The changing nature of public service employment must be openly debated, and this debate must inform efforts to build the Public Service of the future.

Addressing Public Service Demographics

The Public Service is aging. Currently, approximately 30 per cent of the Public Service is in the 45-54 age range. In particular, over 60 per cent of those in the executive category range in age from 45 to 54 years. These senior public servants will be an indispensable resource in

The Public Service is aging.

guiding the Public Service through its current transformation. However, in a very short time, the senior ranks of the Public Service will need to be replenished. Measures are required in every department to ensure a smooth succession at all levels.

Renewing the senior ranks will provide an opportunity to reassess what leadership and management skills are required to best serve the Public Service of the future. University recruitment will also be an important instrument of staff renewal.

The dual challenges of downsizing and renewal will need to be managed at the same time.

Restoring Pride and Respect

The public and political environment in recent years has been critical of the performance of public servants. Inefficiency and waste in public service activities have been seen to be more prevalent than high performance and dedicated service. This critical environment discourages public servants from taking pride in their institution and profession.

The Public Service faces several difficult challenges in the coming years: adjusting to the changing role of government, achieving downsizing, renewing its ranks, and shaping the institution that will serve Canadians in the future. The Public Service will need the respect and confidence of all those it serves, to do its job well. Public servants need to have a sense of pride in the importance of the institution. Respect must be a

governing feature of how elected officials and public servants work together and of the relationship between public servants and citizens.

However, respect for the Public Service does not rest

Public servants should be proud of the important contribution they make to the quality of life in Canada.

exclusively on positive political and public attitudes, but also on how individual public servants view their jobs and responsibilities. Public servants should recognize the important contributions they make to the quality of life of all Canadians. They have chosen an honourable and challenging

profession. They must take pride in their institution and this pride must be evident in how they serve Canadians.

Modernizing the Employment Contract

The traditional contract between federal public servants and the government has been based on a commitment to provide employment security within the Public Service. Changes in recent years have led the government to revisit certain elements of this employment contract, while maintaining a commitment to the historical underpinning of the contract. The changing nature and role of government will inevitably lead to other changes in working conditions in the public sector.

While continued modernization of the public service employment contract is necessary, it must be recognized that ongoing salary and increment freezes do adversely affect the Public Service in its ability both to recruit the best talent in the country and to sustain morale and dedication. As the end of the current salary freeze approaches, the government must reflect on the consequences of future decisions regarding public service compensation.

Conclusion

Although much of the Public Service was fully engaged in major policy and program reviews in 1994-95, it maintained high quality in the delivery of a broad range of services and programs. Among other things:

- 6 million airplanes landed and took off safely at major and local airports;
- more than 18,000 tonnes of meat were inspected daily;
- some 80 million pension cheques were sent out on time;
- 200,000 applications from new immigrants were processed; and
- 108 million travellers passed through Canadian borders.

The daily efforts of public servants to be more efficient and innovative in the use of Canadians' tax dollars went unheralded. Success in the Public Service often goes unnoticed but it deserves nonetheless to be highlighted and celebrated.

The transformation of the Public Service must continue. The task ahead is to build a vibrant organization, adapted to modern needs and well suited to serving Canadians and governments in the future. There is no question that the Public Service of Canada will continue to operate in a turbulent environment. The leadership

*The Public Service
will continue to
operate in a turbulent
environment.*

challenge for the senior ranks of the Public Service will be to articulate a coherent vision and ensure that public servants have the tools they require to do their jobs.

While the Public Service will continue to undergo a fundamental transformation over the next decade, it is not without guideposts. It will continue in its mission to provide high quality service to Canadians and policy advice to government. In carrying out these functions, the Public Service will be guided by its core values and principles. It will maintain its commitment to knowledge and honesty over opinion and expediency. The Public Service will remain dedicated to the principles of merit and fairness. At the same time, a greater emphasis will be placed on the importance of quality service, on the value of teamwork, on the will to innovate and on a sense of responsibility and accountability.

III

Preparing for the Future

Introduction

With so much changing for the Public Service, there is a tendency to lose sight of what is not changing — and a lot is not changing.

The Public Service is a national institution central to the functioning of Canada's democratic society and parliamentary traditions. It makes an ongoing positive contribution to the prosperity, well-being and high quality of life of Canadians; it serves as the guardian of the framework of laws and regulations through which the democratic principles Canadians value are secured.

The Public Service is central to the functioning of our democratic society.

The very functions and responsibilities of the Public Service are founded on the values and ideals that citizens, political leaders and legislatures define as the most important in Canadian society.

The Public Service is a non-partisan, professional institution, providing the government of the day with frank and honest policy advice — not for ideological reasons but because history has taught us that is the best way to serve Canadians and their elected representatives.

The Public Service is non-partisan, providing government with frank, honest policy advice.

Highly trained experts and professionals are responsible for

delivering specialized programs and services to citizens. Policy advice to ministers and Cabinet is based on objective and well-researched analysis.

In the future as in the past, federal public servants will continue to be governed by their traditional values:

- service to Canada and Canadians;
- loyalty to the duly elected government of the land;
- honesty, integrity and probity; and
- commitment to merit and fairness.

These values will help ensure that the core public service of the future is a cohesive, integrated institution. Values speak to the collective ideals and shared commitments of all public servants; they help unite and set a standard framework for behaviour and performance.

Preparing for the Future

Over the coming years, the Public Service faces three key tasks:

- to continue the process of modernizing service delivery;
- to strengthen its policy capacity; and
- to build a vibrant national institution that is adapted to future needs.

Modernizing Service Delivery

The Public Service has made solid progress in recent years in improving the quality of service provided to Canadians.

Efficiency, effectiveness and economy are central principles of the way the federal government's operations are managed.

Federal public servants are working closely with their clients to

get program and service delivery right. Important advances have been made, but more needs to be done to ensure that program delivery and design more clearly reflect client needs. Doing so will be a major challenge for the Public Service.

Efforts to improve program delivery will be shaped by the operational environment faced by all public servants:

- ongoing political and public scrutiny as to whether the federal government's size and functions are affordable and appropriate;
- further efforts to clarify respective roles and responsibilities among governments;
- ongoing demands from Canadians for high-quality and diverse services, but no additional resources for program enhancements;
- continuing pressure to ensure that program and service delivery is designed from the client's perspective and to let clients have greater input in program design;
- continuing requests for increased openness and transparency in government decision making; and
- ongoing use of new information technologies to replace traditional modes of service delivery.

Front-line public servants face the realities and complexities of this operational environment on a daily basis. They play a vital role in interpreting and understanding what their clients require. But knowledge is of limited value unless there is discretion to act. Using the principles of modern public sector management, the following measures need to be considered.

Delivering Service from a Client Perspective

The Public Service must become better organized to deliver programs and services from the client perspective. Building on models such as the Canada Business Service Centres, more attention needs to be given to the use of "service clusters" where a group of departments and agencies share the responsibility and cost of providing a range of services. "Service clusters" do not have to be restricted to federal departments. Partnerships — whether with the non-profit or business sectors or with other levels of government — can allow for innovation and specialization to a degree that is often not possible with a single organization.

The Public Service must be organized to deliver programs and services from the client perspective.

Designing and implementing new ways of delivering services requires a reexamination of how financial and administrative authority is devolved between central agencies and line departments, and also between national, regional and local offices. While reforms in the federal government's administrative, budgetary and personnel systems over the last 15 years have given departments greater control over program spending and operating budgets, further devolution of authority and responsibility down and across departments has not always followed.

The way financial and administrative authority is devolved must be reexamined.

As well, new ways of organizing service delivery may require departments with front-line responsibilities to delegate authority and responsibility to one another or to groups of managers working together to collectively provide a range of services. This will require rethinking traditional accountability regimes for people from different organizations.

Traditional accountability regimes need rethinking.

Exploring New Organizational Models

New organizational models for service delivery need to be explored. There is a need to consider making greater use of alternative institutional arrangements, such as agencies, tribunals, Crown corporations and special operating agencies, to deliver services. Although the Public Service of Canada has made some progress in this area, the results are modest relative to other western nations, which have witnessed an explosion of alternative institutional arrangements. Comparative experience has shown that program delivery can be improved using specialized organizations governed by rigorous accountability frameworks.

New organizational models for service delivery need to be explored.

The expanded use of new institutional models will require careful consideration of how best to manage portfolios and a redefinition of the roles and responsibilities of departments, agencies, boards and other entities within the portfolio responsibility of a single minister. This raises important issues regarding what functions and structures will constitute the core public service and how such issues as recruitment, compensation and interdepartmental mobility will be managed.

Optimizing the Service Delivery Network

Efforts must be made to rethink the federal government's optimal service delivery network.

Efforts must be made to define the federal government's optimal service delivery network.

New information technologies will be invaluable tools in so doing.

Efficiencies can be achieved through the sharing of data among departments, providing "single-window" service delivery, and even delivering services right into the home. With the use of networks and information sharing, organizational

boundaries should not serve as impediments to better service. New information technologies allow for integrated databases and common program delivery. Clients should be able to face a "seamless" federal government in their daily interactions for programs and services.

Among other benefits, technology will also help the federal government to retain close contact with Canadians. Through the use of electronic networks and interactive technologies, the Public Service will remain close to the citizens it serves. Individual public servants can continue to be aware of and responsive to the needs of their clients without necessarily having a physical presence in their vicinity.

Federal departments and agencies are exploring many of the initiatives discussed above, and this should be applauded. The Treasury Board Secretariat will provide leadership and strategic direction as needed.

Groups of officials representing headquarters and the regions have volunteered to deal with these issues. Their input and suggestions will guide the actions of departments and agencies. These working groups will:

- explore new models for program delivery;

- examine options to rationalize, integrate and optimize federal points of service;
- discuss the changing nature of the Public Service and its work force; and
- review the corporate management of federal overhead services.

The Public Service will be invited to debate these issues and develop ways of addressing them.

Strengthening the Public Service's Policy Capacity

In the last few years, while there has been significant reform in the Public Service, its core role of policy development has received less attention. A group of officials has recently undertaken a review of the federal government's policy capacity. The review concluded that the policy development function is strong and there are excellent people and

The Public Service's policy capacity must be strengthened.

practices in many parts of the federal policy community, but there is a need to pay greater attention to longer-term and strategic policy development, including horizontal and cross-cutting issues.

The challenge is to replenish the policy thinking in every department so that all departments are in a position to provide the government with broad policy options in every field.

Addressing Long-Term Policy Issues

The Public Service must better equip itself to address long-term

There is a restored demand for high-quality policy advice.

policy issues. Policy development needs to map out, in both the medium and long term, how the broad determinants of change will affect Canada's future. Although these points may seem self-evident to many public servants, they speak to the need to make policy

advice expansive and reflective rather than reactive and expedient. The changing policy environment has created a restored demand for high-quality policy advice from the Public Service; this has been amply demonstrated by the events of 1994-95.

Senior public servants must ensure their organizations are not fully absorbed in the "crisis of the day" at the cost of long-term policy development. This will be an ongoing challenge and responsibility. The best policy analysts must not be so busy working on transactional issues that there is no time or energy to devote to the long-term policy development and research that are needed to guide and advise government. Deputy ministers are especially responsible for ensuring that the appropriate balance is struck.

Addressing Horizontal Policy Issues

The Public Service must develop ways to better address horizontal, cross-cutting issues, including implementing the right system of incentives and accountability, which is one of the major challenges. Finding ways to effectively address horizontal issues is a difficult task, and all western nations are trying to do a better job of it. To date, public service practice in this area has not lived up to the concepts of interdepartmental collaboration that are professed, and a better job must be done.

Increased collaboration is needed to address cross-cutting issues.

The dominance of horizontal and cross-sectoral issues — where no single department has the exclusive expertise and resources required to address contemporary policy issues and many departments must be involved in developing the best policy advice — demands that public servants co-operate on policy development to a greater degree than in the past.

Departmental boundaries and vertical accountability must not impede effective policy development in the Public Service. In the future, departments need to work in a different manner, such that collaboration, partnerships and consultation to build consensus are paramount.

The challenge for public servants over the next years will be:

- to educate themselves on new approaches to policy development;
- to address emerging challenges; and
- to work on new approaches to improve collaborative work on horizontal issues.

Working collectively will mean finding a system of accountability which ensures that responsibilities and roles are clearly defined and that collaboration is rewarded. The end result must be a strengthened policy capacity within the Public Service, to provide ministers with the best possible advice and options for meeting tomorrow's challenges and opportunities.

New approaches need to be explored to address horizontal policy issues. In order to develop collaborative policy recommendations across departments, greater use of specialized and temporary task forces may be required, whereby groups of officials are brought together to work on a specific policy area.

Working groups have been created to examine these issues and will report to the deputy minister community in 1995-96. The working groups will examine options for improving medium and long-term planning in the Public Service and for managing horizontal issues, including new accountability regimes.

Achieving Renewal and Rejuvenation

Of the challenges facing the Public Service, perhaps the most important will be to ensure that it remains a modern and vibrant national institution. This is a challenge for all public servants. For the Public Service of Canada to retain its reputation as one of the country's most important assets, it must be able to attract and retain high-calibre people. This will require renewal through recruitment and ongoing investment in training and development.

As noted earlier, the salary freeze that the Public Service has faced over the past several years will seriously impact the ability to attract and retain good people in the long term. At the same time, the Public Service faces a major problem in terms of succession planning:

- over 30 per cent of the current public service executive category will be in a position to retire by the turn of the century, and this rises to about 70 per cent by 2005;
- over 20 per cent of the executive feeder group will be in a position to retire by the turn of the century, and this rises to about 45 per cent by 2005; and
- over 15 per cent of the scientific and professional category will be in a position to retire by the turn of the century, and this rises to about 35 per cent by 2005.

In a very short time, the senior ranks of the Public Service will need to be replenished. Although the Public Service is going through major downsizing, careful attention will need to be paid to attracting and developing the leaders of tomorrow. New recruits will be crucial to rejuvenating the Public Service with innovative ideas on how to serve

New recruits will be crucial to rejuvenating the Public Service.

Canadians better.

But entry level recruitment is not the only facet of renewal. Measures will be required to fill the senior ranks of the Public Service and to ensure a smooth succession. Renewing the senior ranks will provide an opportunity to reassess what leadership and management skills are required to best serve the Public Service of the future.

Conclusion

When organizations experience great stress and change, there are often calls for a renewed vision to bind and inspire. Questions then arise about whether existing values are in conflict with new ways of doing things.

The Public Service of Canada has a clear vision and mandate.

The core values of public servants remain as relevant and important as ever.

No matter what the job, the task, the program or the location, all federal public servants are governed by a core philosophy: to serve Canadians and their government. Public attitudes and political institutions evolve, but our tradition of a professional, non-partisan public service transcends any specific reform or restructuring. The

Public Service will continue to play an important role in the

lives of Canadians. The core values which govern the work of all federal public servants remain as relevant and important as ever.

It is important that we recognize the value of the contribution we all make as public servants to the quality of life of Canadians. We should be proud of the profession and career that we have chosen and the work we do. It should be evident in the way we serve Canadians and their government.

Notes

Notes

renouvellement des cadres supérieurs sera l'occasion de réévaluer le genre de leadership et les compétences en gestion qui seront nécessaires pour bien diriger la fonction publique de demain.

Conclusion

Lorsque des organisations connaissent des tensions et des changements considérables, on les presse souvent de renouveler leur vision pour unir leurs membres et les inspirer. On se demande alors si les valeurs établies sont en conflit avec les nouvelles façons de faire les choses.

La fonction publique du Canada a une vision et un mandat

*Les valeurs
fondamentales des
fonctionnaires restent
d'actualité et sont
aussi importantes que
jamais.*

clairs. Quels que soient le poste qu'ils occupent, leur tâche, leur programme ou leur lieu de travail, tous les fonctionnaires fédéraux ont le même but : servir les Canadiens et leur gouvernement. L'attitude du public et les institutions politiques évoluent, mais notre tradition d'une fonction

publique professionnelle politiquement indépendante transcende les réformes ou les restructurations. La fonction publique continuera de jouer un rôle important dans la vie des Canadiens. Les valeurs fondamentales qui sous-tendent le travail de tous les fonctionnaires fédéraux restent d'actualité et sont aussi importantes que jamais.

En tant que fonctionnaires, nous devons être conscients de l'importance de notre contribution à la qualité de vie des Canadiens. Nous devons être fiers de la profession et de la carrière que nous avons choisies et du travail que nous accomplissons, et cela devrait se manifester dans notre façon de servir les Canadiens et leur gouvernement.

omme on l'a signalé plus haut, le gel des traitements imposé à la fonction publique au cours des dernières années nuira sérieusement à sa capacité d'attirer des personnes de talent et de les retenir. Elle doit par ailleurs faire face à un sérieux problème de relève :

plus de 30 p. 100 des fonctionnaires appartenant actuellement à la catégorie de la direction pourront prendre leur retraite d'ici la fin du siècle, et ce pourcentage passera à environ 70 p. 100 en 2005;

plus de 20 p. 100 de la relève immédiate aux postes de direction sera en mesure de prendre sa retraite d'ici la fin du siècle, et ce pourcentage passera à environ 45 p. 100 en 2005;

plus de 15 p. 100 des fonctionnaires de la catégorie scientifique et professionnelle pourront prendre leur retraite d'ici la fin du siècle, et ce pourcentage passera à 35 p. 100 en 2005.

Il faudra très bientôt regarnir les rangs des cadres supérieurs de

Les recrues seront essentielles au rajeunissement de la fonction publique.

la fonction publique. Même si l'on y procède actuellement à une importante compression des effectifs, il faudra veiller à attirer et à former les dirigeants de demain. Les recrues seront essentielles au rajeunissement de la fonction publique, par l'apport d'idées nouvelles sur la façon de mieux servir les Canadiens.

Le recrutement de jeunes diplômés ne représente toutefois qu'un aspect du renouvellement. Il faudra aussi prendre des mesures pour doter les postes supérieurs de la fonction publique et faire en sorte que la succession s'effectue en douceur. Le

- trouver de nouvelles façons d'améliorer la collaboration sur les questions horizontales.

La nécessité de travailler de concert les obligera à concevoir un système de responsabilisation permettant de définir clairement le rôle et les responsabilités de chacun et de récompenser la collaboration. Le but ultime sera de renforcer la capacité d'élaboration de politiques pour pouvoir fournir aux ministres les meilleurs conseils et options stratégiques pour répondre aux défis de l'avenir.

Il faut examiner de nouvelles façons d'aborder les questions horizontales. Pour favoriser l'élaboration de recommandations conçues en commun par plusieurs ministères, il faudra peut-être constituer plus de groupes spécialisés ou temporaires, au sein desquels des fonctionnaires venant d'horizons divers travailleront ensemble sur un dossier stratégique particulier.

On a créé des groupes de travail chargés d'examiner ces questions et de faire rapport à l'ensemble des sous-ministres en 1995-1996. Ces groupes examineront divers scénarios susceptibles d'améliorer la planification à moyen et à long terme dans la fonction publique et de permettre de gérer les questions horizontales, notamment de nouveaux régimes de reddition de comptes.

La relève

Parmi les défis que devra relever la fonction publique, le plus important consistera peut-être à s'assurer qu'elle demeurera une institution nationale moderne et dynamique. Ce défi concerne tous les fonctionnaires. Pour que la fonction publique du Canada maintienne sa réputation en tant que l'une des plus importantes institutions du pays, elle doit pouvoir attirer et retenir des gens de talent. Il faudra pour cela qu'elle renouvelle ses effectifs par le recrutement et qu'elle continue de consacrer les sommes nécessaires au perfectionnement des fonctionnaires.

Les questions dites horizontales

La fonction publique doit trouver des moyens de mieux s'occuper des questions horizontales ou transsectorielles, notamment en développant les mesures incitatives et les mesures de responsabilisation appropriées. Trouver les moyens de traiter efficacement des questions horizontales est une tâche difficile, tous les pays occidentaux essaient de s'améliorer. Jusqu'ici, la fonction publique ne s'est pas montrée sur ce plan à la hauteur des principes de collaboration interministérielle qu'elle professe, et elle doit s'améliorer.

La prépondérance des questions horizontales et

transsectorielles — c'est-à-dire sur lesquelles aucun ministère n'a de compétence exclusive ni ne dispose des ressources requises pour décider seul des orientations contemporaines — exige que les fonctionnaires de nombreux ministères

*Les questions
transsectorielles
exigent une plus
grande collaboration.*

collaborent à l'élaboration des conseils stratégiques et des politiques plus qu'ils ne l'ont fait par le passé. Les lignes de démarcation entre ministères et la structure de responsabilité hiérarchique ne doivent pas faire obstacle à l'élaboration de politiques optimales. À l'avenir, les ministères devront travailler d'une manière différente, de sorte que la collaboration, les partenariats et la consultation en vue de dégager un consensus seront primordiaux.

Au cours des années à venir, les fonctionnaires devront par conséquent :

- se familiariser avec de nouvelles façons d'élaborer les politiques;
- faire face à de nouveaux défis;

La tâche à laquelle chaque ministère devra s'atteler consiste à renforcer notre capacité d'élaboration de politiques, de sorte que le gouvernement dispose de la recherche de base et de l'analyse des options dans tous les grands domaines d'intervention.

Les politiques à long terme

La fonction publique doit être mieux armée pour s'attaquer aux

*Les demandes du
gouvernement
soulignent l'importance
de conseils
stratégiques de haute
qualité.*

questions de politiques à long terme. Pour élaborer les politiques publiques, il faut être capable d'anticiper, à moyen et à long terme, comment les facteurs généraux de changement influenceront l'avenir du Canada. Même si cela peut paraître évident, ces observations soulignent

l'importance d'opter pour une approche globale et pour une réflexion soutenue, plutôt que de simplement réagir aux demandes de conseils du jour. Comme l'ont amplement indiqué les événements en 1994-1995, les demandes du gouvernement ont démontré l'importance de fournir des conseils stratégiques de haute qualité.

Les hauts fonctionnaires devront s'assurer que leurs organisations ne sont pas absorbées par les « crises de l'heure » au point de négliger l'élaboration de politiques à long terme. Ce sera une responsabilité et un défi constants pour les ministères. Il faudra s'assurer que leurs meilleurs analystes ne seront pas accaparés par les affaires courantes au point de n'avoir plus de temps ni d'énergie à consacrer aux travaux de recherche et d'élaboration de politiques à long terme qui sont nécessaires pour guider et conseiller le gouvernement. Il incombe tout particulièrement aux sous-ministres de veiller à ce que cet équilibre soit atteint.

Des groupes de hauts fonctionnaires de l'administration centrale et des régions se sont portés volontaires pour approfondir ces questions. Leurs idées et leurs suggestions inspireront l'action des ministères et organismes. Ces groupes :

- exploiteront de nouveaux modèles de prestation des programmes;
- examineront des options pour rationaliser, intégrer et optimiser les points de service fédéraux;
- débattront de l'évolution de la fonction publique et de ses effets;
- examineront la gestion globale des services généraux de l'administration fédérale.

La fonction publique sera invitée à débattre de ces questions et à y fournir des solutions.

Renforcer la capacité d'élaboration de politiques

Ces dernières années, la fonction publique a subi de profondes transformations, mais l'un de ses rôles essentiels, l'élaboration de politiques, a reçu moins d'attention. Un groupe de hauts fonctionnaires a récemment examiné la capacité de l'administration fédérale à cet égard. Il a conclu que notre fonction d'élaboration de politiques se porte bien, qu'il existe un peu partout dans l'administration fédérale de brillants cerveaux et d'excellentes pratiques, mais qu'il fallait porter plus d'attention à l'élaboration de politiques stratégiques et de politiques à long terme, notamment pour les questions horizontales ou transsectorielles.

Il faut renforcer la capacité d'élaboration de politiques.

Optimiser le réseau de prestation des services

Il faudra repenser le réseau optimal de prestation des services au niveau fédéral.

Il faudra repenser le réseau optimal de prestation des services aux Canadiens. La nouvelle technologie de l'information sera d'une aide inestimable. On réalisera des économies en favorisant l'échange d'information entre ministères — en offrant des « guichets uniques » de service, et même en fournissant le service directement à domicile. Grâce aux réseaux et au partage de l'information, le périmètre d'action d'une organisation ne devrait pas faire obstacle à l'amélioration du service. La nouvelle technologie de l'information rend possible l'intégration des bases de données et la mise en commun des programmes. Ainsi, la clientèle devrait pouvoir avoir accès de façon intégrée aux programmes et services de l'administration fédérale.

La technologie aidera également le gouvernement du Canada à demeurer en contact étroit avec les Canadiens. Les réseaux électroniques et les techniques interactives permettront à la fonction publique de se rapprocher de sa clientèle. Chaque fonctionnaire pourra se tenir au courant des besoins de ses clients et y répondre sans être installé à proximité.

Les ministères et organismes fédéraux ont plusieurs expériences en cours, et il convient de s'en réjouir. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournira le leadership et l'orientation stratégique nécessaires.

Les ministères de première ligne devraient avoir la possibilité de se déléguer des pouvoirs et des responsabilités entre eux, ou en déléguer à des groupes de gestionnaires travaillant ensemble à fournir toute une gamme de services. Il faudra par conséquent repenser nos régimes traditionnels d'imputabilité verticale.

Il faut repenser les régimes traditionnels d'imputabilité.

Explorer de nouveaux modèles organisationnels

Il faut penser à de nouveaux modèles organisationnels de prestation des services, à d'autres formes d'organisation, par exemple des tribunaux, des sociétés d'Etat ou des organismes de services spéciaux. La fonction publique du Canada a fait des progrès plutôt modestes comparativement à d'autres Etats occidentaux. L'expérience d'autres pays nous apprend que la prestation des programmes pourrait être améliorée si l'on recourait à des organismes spécialisés astreints à des obligations rigoureuses de reddition de comptes.

Il faut penser à de nouveaux modèles organisationnels de prestation des services.

Il faudra cependant pour cela examiner soigneusement comment assurer la cohésion entre les organisations relevant d'un même ministre. Ces expérimentations soulèvent des questions importantes qu'il faudra étudier avec prudence. Il faudra s'interroger sur les fonctions et structures de la fonction publique, sur la façon de l'administrer, sur la façon de recruter, de rémunérer et d'assurer la mobilité interministérielle.

Assurer les services en fonction de la clientèle

La fonction publique doit organiser la prestation de services en partant des besoins de la

La fonction publique doit organiser la prestation de programmes et services en partant des besoins de la clientèle.

clientèle. Il faudra s'inspirer d'exemples comme les centres de services aux entreprises du Canada afin d'envisager des « regroupements de services » dans lesquels un groupe de ministères et agences se partagerait la responsabilité et le coût de la prestation d'une

gamme de services. Les « regroupements de services » ne se limiteraient pas nécessairement aux ministères fédéraux. Des partenariats avec des entreprises à but non lucratif, des entreprises privées ou d'autres ordres de gouvernement permettraient de pousser l'innovation et la spécialisation bien plus loin qu'il n'est possible de le faire avec une seule organisation.

Pour cela, il faudra réexaminer la délégation des pouvoirs

Il faut repenser la répartition des pouvoirs financiers et administratifs.

financiers et administratifs entre les organismes centraux et les ministères, mais également entre les sièges sociaux et les bureaux régionaux et locaux. Les modifications apportées ces 15 dernières années aux systèmes de gestion

administrative, de gestion budgétaire et de gestion du personnel ont fourni aux ministères plus de contrôle sur les dépenses de programmes et les budgets de fonctionnement, mais la délégation vers les échelons inférieurs et entre ministères n'a pas toujours suivi.

collaboration avec leur clientèle, à améliorer la prestation des services. Il y a eu des progrès importants, mais il reste du travail à faire pour que les programmes soient conçus et exécutés de manière à mieux répondre aux besoins de la clientèle. Ce sera l'un des grands défis de la fonction publique. Ce défi, il faudra le relever dans le contexte actuel :

- le public et les élus continueront de s'interroger quant à la taille et au rôle de l'administration fédérale, compte tenu des ressources disponibles;
- le rôle et les responsabilités des divers gouvernements continueront de changer;
- les Canadiens continueront d'exiger des services diversifiés de haute qualité, sans ressources supplémentaires;
- la clientèle continuera de demander une participation accrue à la conception des programmes et une prestation mieux adaptée à ses besoins;
- on continuera d'exiger plus d'ouverture et de transparence dans toutes les décisions;
- les modes traditionnels de prestation des services continueront de faire place à l'usage de la nouvelle technologie de l'information.

Les fonctionnaires en contact direct avec le public vivent au quotidien cette réalité complexe. Ils sont aux premières loges pour interpréter et comprendre les besoins de leur clientèle, encore faut-il leur donner le pouvoir d'agir. Il convient donc d'envisager les mesures décrites ci-après, dans le contexte de la gestion d'une fonction publique moderne.

et de services spécialisés. Les conseils qu'ils donnent aux ministres et au Cabinet se fondent sur des analyses objectives et bien documentées.

Les fonctionnaires fédéraux de demain continueront de s'inspirer des valeurs du passé :

- le service du Canada et des Canadiens;
- la loyauté au gouvernement légitimement élu;
- l'honnêteté, l'intégrité et la probité;
- les principes du mérite et de l'équité.

Ces valeurs aideront la fonction publique de demain à demeurer une institution cohérente et intégrée. Elles reflètent les idéaux et l'engagement de tous les fonctionnaires; elles sont un facteur de cohésion et fixent des normes de conduite et de rendement.

Préparer l'avenir

Trois tâches principales attendent la fonction publique au cours des prochaines années :

- continuer de moderniser la prestation des services;
- renforcer la capacité d'élaboration de politiques;
- bâtir une institution nationale dynamique et adaptée aux

besoins de l'avenir.

Moderniser la prestation des services

Ces dernières années, la fonction publique a réussi à améliorer sensiblement la qualité des services qu'elle fournit aux Canadiens. Elle a mis l'accent sur l'efficacité, l'efficacité et l'économie. Les fonctionnaires fédéraux travaillent, en étroite

III

Préparer l'avenir

Introduction

La fonction publique vit tant de changements qu'on perd parfois de vue ce qui demeure et continuera de faire sa force à l'avenir.

La fonction publique est une institution nationale essentielle au

bon fonctionnement de la société

démocratique canadienne de

tradition parlementaire. Elle

contribue à la prospérité, au

bien-être et à la qualité de vie des

Canadiens, elle est la gardienne

des lois et des règlements qui

protègent les principes

démocratiques qui nous

sont chers.

Le rôle de la fonction publique, de même que ses

responsabilités, découlent des valeurs et des idéaux que les

citoyens, les leaders politiques et les parlements ont choisi pour

l'ensemble de la société canadienne.

La fonction publique est une institution non partisane, hautement

professionnelle qui conseille

le gouvernement avec

franchise et honnêteté, non

pour des motifs idéologiques,

mais parce que l'histoire

nous a démontré que c'est la

meilleure façon de servir les

Canadiens et leurs

représentants élus. Des experts et des professionnels de haut

niveau veillent à ce que les citoyens bénéficient de programmes

*La fonction publique est
non partisane et conseille
le gouvernement avec
franchise et honnêteté.*

*La fonction publique
est essentielle au bon
fonctionnement de la
société démocratique
canadienne.*

d'ensemble et à s'assurer que les fonctionnaires disposent des outils voulus pour s'acquitter de leur tâche.

Les jalons qui ont été posés guideront la fonction publique dans la transformation en profondeur qu'elle vivra au cours de la prochaine décennie. Elle poursuivra sa mission de fournir des services de haute qualité aux Canadiens et de donner des conseils stratégiques au gouvernement. Ses valeurs et ses principes fondamentaux la guideront dans l'exercice de ces fonctions. Elle continuera à privilégier la connaissance et l'honnêteté plutôt que les idées à la mode et l'opportunisme. Elle demeurera attachée aux principes du mérite et de la justice. Simultanément, une plus grande place sera faite à l'importance de la qualité de nos services, à l'importance de travailler en équipe, à notre volonté d'innover, à notre sens des responsabilités et de l'imputabilité.

Conclusion

Même si une grande partie de la fonction publique a été mobilisée par les grands examens de politiques et de programmes de 1994-1995, elle a maintenu la qualité d'une gamme de services et de programmes :

- 6 millions d'avions ont décollé et atterri en toute sécurité dans les aéroports principaux et secondaires;
- plus de 18 000 tonnes de viande ont été inspectées chaque jour;
- quelque 80 millions de chèques de pension ont été expédiés à temps;
- 200 000 demandes d'immigration ont été traitées;
- 108 millions de voyageurs ont franchi les frontières canadiennes, etc.

Les efforts déployés chaque jour par les fonctionnaires pour utiliser les deniers publics de manière efficiente et novatrice n'ont pas fait les manchettes. Le succès dans le secteur public passe souvent inaperçu, mais il mérite néanmoins d'être souligné et célébré.

La fonction publique du Canada doit poursuivre sa

transformation. Le but est de bâtir une organisation dynamique, bien adaptée aux besoins des Canadiens et des gouvernements de l'avenir. Il ne fait pas de doute que la fonction publique continuera à exercer ses fonctions dans un climat agité. devront relever ses dirigeants consistera à définir une vision

La fonction publique continuera d'exercer ses fonctions dans un climat agité.

être fiers de leur institution et convaincus de son importance. Le respect mutuel doit être au coeur des relations entre les élus et les fonctionnaires, ces derniers et les citoyens.

Ceci dit, le respect pour la fonction publique ne dépend pas

seulement de l'attitude des élus et du public, mais également de la façon dont les fonctionnaires eux-mêmes considèrent leur travail et leurs responsabilités. Ils doivent prendre pleinement conscience de l'importance de leur contribution à la qualité de vie de tous les Canadiens. Les fonctionnaires ont choisi une profession honorable et

exigante. Ils doivent être fiers de leur institution, et ce sentiment doit transparaître dans leur façon de servir les

Canadiens.

Moderniser le contrat de travail

Le contrat de travail traditionnel entre les fonctionnaires fédéraux et le gouvernement était fondé sur l'assurance d'une sécurité générale d'emploi dans l'ensemble de la fonction publique. Les changements des dernières années ont conduit le gouvernement à revoir certains éléments de ce contrat tout en restant attaché à son esprit. Qui plus est, la redéfinition continue du rôle de l'État entraînera forcément d'autres changements aux conditions générales de travail.

Tout en admettant que l'on doit continuer de moderniser le contrat de travail dans la fonction publique, il faut reconnaître que le gel actuel des salaires et des augmentations sape la capacité de la fonction publique de recruter les personnes les plus talentueuses du pays et de maintenir le moral et le dévouement de ses effectifs. À la veille de l'expiration du gel des salaires, le gouvernement doit réfléchir aux conséquences des décisions à venir sur la rémunération dans la fonction publique.

Tenir compte de la composition de la fonction publique

La fonction publique vieillit. À l'heure actuelle, quelque

30 p. 100 des fonctionnaires ont

entre 45 et 54 ans. Plus de

60 p. 100 des hauts

fonctionnaires se trouvent dans ce groupe d'âge. Leur apport sera indispensable pour guider la

transformation de la fonction publique en cours, mais il faudra très bientôt renouveler nos effectifs. Il faut prendre des mesures dans tous les ministères pour assurer une succession sans heurts à tous les niveaux.

Le renouvellement des effectifs au niveau supérieur sera une

occasion de réévaluer le leadership et les compétences en gestion les plus susceptibles de convenir à la fonction publique de demain. Le recrutement de jeunes diplômés jouera également un rôle important dans le renouvellement des effectifs.

Il faudra relever le double défi de la réduction et du renouvellement des effectifs.

Rétablir la fierté et le respect

Ces dernières années, le public et les élus ont été critiqués à l'égard du travail des fonctionnaires. Certains commentaires

laissent parfois croire que l'inefficacité et le gaspillage

l'emportaient sur l'excellence et le dévouement. Ce climat n'a

rien pour inciter les fonctionnaires à être fiers de leur institution et de leur profession.

Dans les années à venir, la fonction publique devra relever

plusieurs défis importants : s'adapter à l'évolution du rôle de

l'État, réduire ses effectifs, renouveler ses cadres et façonner

l'institution qui, demain, servira les Canadiens. Elle aura besoin

du respect et de la confiance de tous ceux qu'elle s'emploie à

servir pour s'acquitter de sa mission. Les fonctionnaires doivent

dévouement et qui ont bien servi les Canadiens. La valeur de leur contribution est indéniable, et elle continuera d'être reconnue.

Parmi ceux qui partiront, beaucoup envisagent avec enthousiasme de nouveaux défis et de nouvelles activités hors de la fonction publique fédérale. D'autres, par contre, éprouvent de l'incertitude et de l'angoisse, et ceux qui restent partagent ces sentiments. Certains employés entreprendront une nouvelle carrière dans le secteur public, d'autres dans le secteur privé ou dans le secteur bénévole.

Des programmes spéciaux de retraite et de départ anticipés ont été annoncés. Même avec les incitations à la retraite qui sont offertes, l'adaptation sera difficile. Il ne faudra rien négliger, au cours de l'année à venir, pour aider ces hommes et ces femmes (et leurs familles) à réaliser cette transition.

Gérer la compression des effectifs d'une grande organisation est un défi de taille pour tout le monde. Dans le cas de la fonction publique, cette tâche mettra à l'épreuve le talent et le jugement des cadres. De façon plus générale, la compression des effectifs éprouvera la résistance et la vitalité de la fonction publique du Canada en tant qu'institution.

Ceux qui restent éprouvent également de l'insécurité et de l'angoisse devant ce qui se passe autour d'eux. Pour la grande majorité — ceux qui conserveront leur emploi —, cette période sera marquée de tensions et de changements. Les fonctionnaires ont tout à fait raison de penser que leur univers professionnel et le concept traditionnel de carrière dans le secteur public continuera d'évoluer. Il faut discuter ouvertement de l'évolution de l'emploi à la fonction publique, et ce débat doit servir à bâtir la fonction publique de l'avenir.

Effet des grandes tendances sur les fonctionnaires

Si certaines grandes tendances transforment la fonction publique en tant qu'institution, d'autres ont une incidence sur les fonctionnaires et sur la façon dont ils accomplissent leur travail :

- la rationalisation de la fonction publique;
- les changements démographiques;
- une opinion publique critique;
- des modifications récentes aux relations de travail.

Gérer la rationalisation

La rationalisation de la fonction publique résulte de la

*La rationalisation
résulte de la
modification des
activités fondamentales
de l'Etat et de
contraintes financières.*

modification des activités
fondamentales de l'Etat et de
contraintes financières. La
fonction publique cède au
secteur privé ou à d'autres
paliers de gouvernement
certains programmes et
activités qu'elle gèrait
auparavant. Par ailleurs, grâce
à de nouveaux mécanismes de
prestation, d'autres programmes passent de la fonction publique
de base au secteur public fédéral au sens large.

Le budget de 1995 et l'Examen des programmes entraîneront la
disparition de 45 000 emplois dans la fonction publique au cours
des trois prochaines années. La compression des effectifs résulte
de l'émergence de nouvelles priorités; elle ne constitue pas un
jugement sur le travail et le dévouement des fonctionnaires. Il
ne faut pas oublier que ceux qui partiront sont des collègues et
des amis de ceux qui resteront, des gens qui ont travaillé avec

Utiliser la technologie de l'information pour améliorer la prestation des programmes

La nouvelle technologie aidera à mieux servir les clients. Grâce

à elle, la prestation des services fédéraux ne sera plus limitée au « 9 à 5 », ni aux contacts directs entre fonctionnaires et clients. L'usage de la technologie moderne permettra aux clients de décider eux-mêmes quand ils ont besoin d'un service, et quel genre de service ils souhaitent obtenir. Dans de nombreux cas, c'est la demande de la clientèle, et non la disponibilité des fonctionnaires, qui devrait déterminer la fréquence d'un service. On a poursuivi, en 1994-1995, plusieurs projets innovateurs :

La nouvelle technologie aidera à mieux servir les clients.

- le Système d'acquisition et de règlement électronique a été mis entièrement en service. Ce système permet au gouvernement fédéral d'acheter des biens et services du secteur privé et de les payer par voie électronique;

- dans le cadre du programme *Les gouvernements canadiens en direct*, les administrations fédérale, provinciales et municipales ont commencé à explorer de concert la possibilité de communiquer de l'information aux Canadiens et de leur offrir des services par voie électronique;

- Statistique Canada a mené un projet pilote d'accès direct; lorsqu'il sera entièrement en service, cette année, les clients pourront obtenir des données statistiques très détaillées et les adapter à leurs besoins.

La nouvelle technologie de l'information continuera de révolutionner les méthodes de prestation des programmes et services et aidera le gouvernement à rester proche de ses clients, voire à se rapprocher d'eux.

Organiser les programmes et services en fonction des clients

voir à ce que leurs citoyens aient accès aux idées et aux connaissances ayant aidé d'autres pays aux prises avec des problèmes semblables. Le foisonnement de nouvelles techniques d'information leur permet par ailleurs d'échanger avec les citoyens et les groupes une information complète et adaptée aux besoins du moment.

La fonction publique adoptera progressivement une approche intégrée pour satisfaire les besoins de ses clients.

La prestation des programmes et services s'organisera davantage en fonction des intérêts et des besoins des clients. Les fonctionnaires devront avoir recours à la collaboration intergouvernementale et interministérielle pour satisfaire les besoins des clients en matière de conception et de prestation des programmes. Par exemple, des centres de services aux

entreprises ont été établis dans toutes les provinces. S'y trouvent regroupés les activités et services de 19 ministères fédéraux et, souvent, ceux des provinces et du secteur privé. Ces centres offrent un point de service unique aux entreprises qui souhaitent connaître les programmes gouvernementaux. Les clients peuvent ainsi accéder directement, ou au moyen de techniques interactives, à une gamme étendue de programmes et services fédéraux.

Grâce à ces mesures, les besoins des clients passent en premier. On utilisera de plus en plus ces modèles de prestation de services dans les années à venir.

● le ministère des Pêches et des Océans percevra des frais d'utilisation sur les permis de pêche commerciale.

Les fonctionnaires devront s'assurer de tenir compte des intérêts et des besoins des usagers et des clients dans la conception et l'exécution des programmes. Cette collaboration devrait renforcer le partenariat entre les prestataires de services et les usagers, ainsi que favoriser la compréhension mutuelle.

Fonder le leadership fédéral sur l'information et les

connaissances

L'Examen des programmes a confirmé la tendance selon laquelle un rôle important du gouvernement du Canada consistera à fournir de l'information, des connaissances et des idées. Les connaissances et la recherche pourront aider d'autres gouvernements ou d'autres partenaires à poursuivre des buts communs ou à se familiariser avec la manière d'aborder de nouveaux défis. Par exemple :

- Environnement Canada surveillera les dangers écologiques et fera rapport;
- Santé Canada établira un réseau de renseignements sur la santé afin de repérer les dangers pour la santé et la sécurité publiques;
- Industrie Canada mettra à la disposition des entreprises un réseau de collecte de données et de diffusion de l'information qui les aideront à élaborer des politiques cadres en matière industrielle et scientifique;
- le ministère des Pêches et des Océans intensifiera ses recherches pour préserver les écosystèmes océaniques.

Dans un contexte mondial, les États sont bien placés pour recueillir et fournir les informations et les connaissances nécessaires pour façonner les politiques publiques. Ils peuvent

Distinguer les programmes généraux des programmes spécialisés

L'Examen des programmes a contribué à établir une distinction entre les programmes fédéraux d'application générale et ceux qui profitent à des groupes particuliers. Il est probable qu'à l'avenir, on utilisera de plus en plus les recettes fiscales générales pour financer les programmes et services d'intérêt public, et qu'on demandera aux groupes et particuliers qui retirent des avantages économiques directs des biens et services fédéraux de payer pour couvrir les coûts de prestation. En contrepartie, il faut s'attendre que les usagers des programmes et services voudront avoir davantage leur mot à dire dans la conception et la prestation des programmes. La fonction publique sera confrontée à des demandes constantes qui l'amèneront à mieux contrôler et réduire ses coûts.

Les clients s'attendent à avoir davantage leur mot à dire dans la conception et la prestation des programmes.

Par suite de l'Examen des programmes, plusieurs ministères fédéraux pratiqueront davantage le recouvrement des coûts de programmes bénéficiant à des groupes particuliers. Ainsi :

- Parcs Canada augmentera ses frais d'utilisation pour maintenir et étendre le réseau de parcs nationaux du Canada;

- Santé Canada adoptera une politique de recouvrement des coûts pour l'approbation des médicaments et les autres processus réglementaires;

pour tous les programmes et services fédéraux. Le modèle traditionnel de grands ministères hiérarchisés reste valable dans certains cas. Ces dernières années, la fonction publique a fait l'essai d'autres mécanismes de prestation et de nouvelles formes d'organisation, tels que les organismes de services spéciaux et les partenariats avec le secteur privé.

À titre d'exemple, le gouvernement a annoncé dans le budget de 1995 que le système de navigation aérienne serait exploité sur une base commerciale, plutôt que géré directement aux termes de la loi ayant créé Transports Canada. L'exploitation de ce système sera financée non pas à même les recettes fiscales générales, mais grâce au produit des frais d'utilisation et de service.

Le nombre d'organismes de services spéciaux (17 ont été établis jusqu'ici) continuera également d'augmenter. Le Bureau de la traduction, qui constituait une division du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, deviendra un organisme de service spécial. Les organismes de ce genre emploient actuellement 7 000 fonctionnaires et administrèrent des programmes fédéraux d'une valeur d'environ 1,2 milliard de dollars.

On continuera d'explorer d'autres mécanismes pour fournir les programmes et services fédéraux. Ces modèles d'organisation peuvent donner aux cadres de la fonction publique et aux employés qui traitent avec le public la souplesse dont ils ont besoin pour fournir les meilleurs services au coût le plus bas possible.

● une distinction croissante entre les programmes d'application générale et ceux qui procurent des avantages particuliers à des groupes précis;

● l'utilisation accrue de l'information et des connaissances comme fondement du leadership fédéral en matière de politiques publiques;

● le souci d'organiser les programmes et services en fonction des besoins des clients;

● le recours à la nouvelle technologie de l'information dans la prestation des programmes et services.

Si ces tendances se maintiennent, la fonction publique en viendra progressivement à :

● mettre davantage l'accent sur l'élaboration des politiques et sur l'établissement de cadres législatifs et réglementaires;

● déléguer la prestation directe des programmes à des organismes spécialisés.

La responsabilité de fournir les biens et les services publics continuerait d'incomber dans une large mesure au secteur public considéré globalement, mais qui s'en acquitterait à l'aide de diverses méthodes d'organisation et de responsabilisation.

Choisir des modèles d'organisation

La fonction publique s'affranchit de son mode d'organisation traditionnel. La nouvelle

technologie de l'information, les besoins variés des clients et l'importance accordée à l'efficacité et à l'innovation rendent impossible l'utilisation d'un modèle unique de prestation

La fonction publique s'affranchit de son mode d'organisation traditionnelle.

- le rôle des organismes indépendants dans le secteur public de l'avenir;

- comment accroître la coordination des politiques et des programmes des organismes et ministères regroupés dans un même portefeuille.

Restructuration des ministères

En 1994-1995, le gouvernement a promulgué les lois donnant effet à la réorganisation gouvernementale de 1993. Cette réorganisation avait donné naissance à de nouveaux ministères, d'autres avaient vu leur mandat remanié et enfin d'autres avaient été dissous. Sans la permanence de dispositions législatives, il s'était créé un vide juridique dans certains ministères qui avait contribué en partie à l'instabilité et à l'incertitude résultant de cette réorganisation.

À ce jour, les législations des six ministères suivants ont été mises à jour : Agriculture et Agroalimentaire, Citoyenneté et Immigration, Industrie, Revenu national, Ressources naturelles, Affaires étrangères et Commerce international. La loi créant le ministère du Patrimoine canadien doit recevoir la sanction royale bientôt, tandis que le projet de loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux est à l'étude à la Chambre. Les projets de loi relatifs au ministère de la Santé et à celui du Développement des ressources humaines doivent être déposés en juin 1995.

Effet des grandes tendances sur la fonction publique

Plusieurs grandes tendances se sont dégagées des réformes décrites ci-dessus; elles contribuent à redéfinir la fonction publique fédérale de l'avenir. Voici quelques-unes de ces tendances :

- un foisonnement de modèles d'organisation pour la prestation des programmes et services;

Les discussions en cours reflètent une approche pragmatique de la part des autorités fédérales et provinciales. Toutes les administrations participantes se sont montrées disposées à réexaminer leurs politiques et programmes et à négocier de nouveaux arrangements afin d'accroître leur efficacité. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour exploiter les avantages inhérents à la souplesse du régime fédéral canadien.

Examen des organismes

En 1994, on a procédé à un examen de tous les conseils, organismes, commissions et corps consultatifs fédéraux, qui a abouti à la décision de dissoudre ceux qui étaient désuets et d'en rationaliser d'autres. Trente pour cent (soit 120 sur 400) des organismes examinés ont été directement touchés. Près des deux tiers (73 sur 120) doivent être dissous. Les 47 autres seront restructurés par des mesures comme :

- la réduction de la taille des conseils d'administration;
- la conversion à temps partiel du mandat des membres à plein temps;
- la refonte du mandat des organismes;
- l'intégration de leurs activités à celles de ministères;
- le fusionnement d'organismes qui accomplissent des tâches semblables;
- la privatisation de certaines activités.

Des quelque 3 000 postes dotés par nomination du gouverneur en conseil, 665 seront supprimés.

La prochaine tâche devrait consister à examiner et à moderniser les régimes d'imputabilité entre les organismes et les ministères relevant d'un même ministre. Les principales questions à régler sont les suivantes :

gouvernement fédéral soient utiles, efficaces et d'un coût abordable — continuera de jouer un rôle important dans la façon dont l'État établira ses priorités et fournira ses programmes et services à l'avenir. La première étape de l'Examen des programmes était axée sur les ministères; la prochaine devra mettre l'accent sur les questions interministérielles et intergouvernementales.

Initiative sur l'amélioration de l'efficacité de la fédération

L'Initiative sur l'amélioration de l'efficacité de la fédération a

été lancée à la réunion des premiers ministres de décembre 1993. Il s'agit d'un travail de collaboration intergouvernementale qui vise à améliorer le fonctionnement des gouvernements. Les gouvernements fédéral et provinciaux travaillent de concert à accroître leur efficacité administrative, à améliorer le service à la clientèle, à harmoniser leurs procédures et leurs règlements, et à réduire les coûts, les chevauchements et le double emploi inutiles.

Les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent à l'amélioration de leur fonctionnement.

Des plans d'action, qui prévoient des mesures destinées à améliorer la prestation des programmes et des services dans presque tous les secteurs, ont été conclus avec la plupart des provinces et des territoires. Ils comprennent des initiatives multilatérales, comme le système canadien d'inspection des aliments, qui permettra d'harmoniser les normes et d'améliorer le service. Ils englobent également des initiatives bilatérales, comme celle portant sur le développement économique des collectivités en Nouvelle-Écosse, qui réduira à 12 administrations régionales les quelque 50 à 60 associations, conseils et commissions s'occupant du développement économique des collectivités.

- un recours accru à la tarification des services gouvernementaux apportant un avantage direct aux usagers;
- une efficience accrue dans la prestation des services.

Au fil des années, l'Examen des programmes devrait contribuer à faire en sorte que les programmes et services répondent à un intérêt public clairement défini, qu'ils soient gérés avec efficacité et qu'ils ne supplantent pas les activités exercées par d'autres secteurs de la société. Il devrait aboutir à une administration fédérale plus ciblée et plus efficiente, qui fournira aux Canadiens des programmes et services hautement prioritaires.

Deux facteurs ont contribué au succès de l'Examen. Premièrement, les ministres ont fait appel à leurs fonctionnaires pour qu'ils les aident à effectuer l'examen de leur organisation et, deuxièmement, les sous-ministres et les cadres supérieurs des ministères ont participé directement à l'Examen. Les fonctionnaires ont ainsi eu une occasion sans précédent de contribuer à façonner l'avenir de l'organisation où ils oeuvrent. Le niveau de participation des employés a varié d'un ministère à l'autre, en fonction de la situation et de la culture de chacun. Comme l'Examen des programmes se poursuivra, les ministères pourront s'inspirer mutuellement de leurs meilleures méthodes et veiller à une plus vaste participation des employés.

Le succès de l'Examen des programmes dépendra de la qualité de sa mise en oeuvre.

Le succès de l'Examen des programmes dépendra de la qualité de sa mise en oeuvre. Bien que cet examen définisse un plan d'action, son exécution obligera les ministères à collaborer avec les gouvernements provinciaux, avec leurs clients et avec les autres parties intéressées pour atteindre les résultats visés. Le principe qui sous-tend l'Examen des programmes — faire en sorte que les activités du

- la fonction publique atteignait la limite de sa capacité d'offrir aux Canadiens un service de qualité dans tous les secteurs d'activité traditionnels.

L'Examen des programmes a été entrepris pour aider à redéfinir le rôle et les responsabilités de l'État dans une société canadienne moderne. Il découle également d'une prise de conscience que l'assainissement des finances publiques ne peut pas s'accomplir en « faisant plus avec moins » ou en procédant à des compressions générales.

L'Examen des programmes aide à redéfinir le rôle et les responsabilités de l'État.

L'Examen des programmes a été un effort collectif dans le cadre duquel les ministres, avec l'aide de leur ministère, ont individuellement dirigé l'Examen et orchestré la réforme. Les agences centrales ont supervisé l'exercice pour garantir une approche commune et le respect des principes de l'Examen. Cet examen a joué un rôle important dans la redéfinition du rôle de l'État et dans la réduction du déficit. De façon générale, il a eu les effets suivants :

- une plus grande concentration sur les politiques fondamentales et les responsabilités législatives;
- le retrait de certains secteurs d'activité moins prioritaires;
- une importante compression des programmes de subventions;

- l'exécution des activités gouvernementales sur une base commerciale, là où cela s'avérerait souhaitable ou possible;

ont répondu à l'appel et ont su relever le défi.

Le gouvernement a par ailleurs amorcé trois grandes initiatives destinées à repenser le rôle de l'État, soit l'Examen des programmes, l'Initiative sur l'amélioration de l'efficacité de la fédération et l'Examen des organismes. Dans chaque cas, la fonction publique a contribué à définir de nouveaux moyens d'offrir aux Canadiens de meilleurs services à meilleur coût.

Examen des programmes

L'Examen des programmes est la plus importante des grandes

initiatives de 1994-1995, et celle qui aura le plus de répercussions sur la fonction publique. Dans le cadre de cette étude, le gouvernement fédéral a commencé à repenser et ce qu'il fait et la façon de le faire. Pendant plus de 10 ans, la

fonction publique a dû composer avec une diminution continue de ses ressources financières. Les mesures d'assainissement des finances publiques, au cours de cette période, ont pris la forme de coupures générales et d'amélioration de l'efficacité. Il est devenu évident qu'à long terme, cette façon de réduire les dépenses n'était pas viable. Plusieurs problèmes se sont manifestés :

- faute d'avoir établi des priorités, tous les programmes et services se détérioraient sous l'effet de coupures répétées;

- rien n'incitait les gestionnaires à éliminer les programmes qui ne servaient plus l'intérêt public ou pouvaient être fournis par d'autres intervenants;

- ses ressources diminuant, le gouvernement fédéral n'avait plus les moyens de maintenir toutes les activités;

organismes centraux et les ministères d'exécution devront collaborer étroitement si l'on veut exploiter tout le potentiel de ce système de gestion des dépenses. D'une part, les organismes centraux devront s'assurer que les ministères d'exécution possèdent la souplesse financière et administrative voulue pour innover dans la conception et la prestation des programmes. D'autre part, les ministères devront utiliser le système de gestion des dépenses pour élaborer des visions stratégiques et des cadres de politiques fondés sur des priorités claires. Enfin, pour que le système de gestion des dépenses porte fruit, l'État devra montrer qu'il est capable de réaffecter les dépenses de programmes et services existants à des priorités nouvelles.

Les objectifs stratégiques du gouvernement et la fonction publique

Au cours de l'année écoulée, la fonction publique a participé à la revue de plusieurs grandes politiques publiques, notamment :

- *La sécurité sociale dans le Canada de demain;*

- *Un nouveau cadre de la politique économique;*

- *Instaurer un climat financier sain;*

- *Vers le XXI^e siècle : une stratégie pour l'immigration et la citoyenneté;*

- *Le Livre blanc sur la défense de 1994;*

- *L'innovation : la clé de l'économie moderne;*

- *Le Canada dans le monde, énoncé de la politique étrangère du gouvernement.*

Dans le cadre de ce travail, le Cabinet et les ministres ont fait appel aux fonctionnaires pour les aider à élaborer des options stratégiques créatrices tournées vers l'avenir, et repenser la

des réalisations, de faire le point sur la gestion des grandes questions et d'établir des priorités. La direction stratégique du Cabinet fournit à la fonction publique un cadre de politique clair dans lequel s'inscrivent les opérations gouvernementales. Ce cadre définit également les paramètres d'élaboration des nouvelles politiques.

Système de gestion des dépenses

En 1994-1995, un nouveau système de gestion des dépenses a

été instauré afin de mieux répondre à l'évolution du

contexte politique, financier et administratif. Le processus de planification du budget est désormais intégré au cycle de planification du Cabinet. Les propositions de politiques et de programmes sont considérées

dans le contexte des priorités d'ensemble du gouvernement et du cadre budgétaire. La décision d'affecter des crédits aux nouvelles initiatives prioritaires est prise par le Cabinet, où les ministres débattent des enjeux et des choix possibles.

Ce nouveau système accroît la responsabilité individuelle des ministres et leur obligation de rendre des comptes. Les

nouvelles mesures peuvent être étudiées indépendamment du cycle budgétaire et du cycle de planification, mais elles doivent alors être financées par des réaffectations dans le cadre financier inscrit au budget. La réallocation peut être interne à un ministère ou interministérielle. Il n'existe plus de réserve centrale permettant de financer de nouveaux projets en dehors du cycle budgétaire.

Il reste à voir si le système de gestion des dépenses sera capable de réduire le contrôle exercé par les organismes centraux sur les ministères et s'il peut favoriser une approche plus stratégique des dépenses par portefeuille. L'année à venir sera une période d'expérimentation, d'apprentissage et d'adaptation. Les

La planification budgétaire est désormais intégrée au cycle de planification du Cabinet.

Réforme du processus décisionnel

En 1994-1995, afin de mieux gouverner dans un contexte complexe et mouvant, le gouvernement du Canada a réformé son processus décisionnel. Cette démarche a fait suite aux modifications organisationnelles et structurelles apportées au Cabinet et à son système de comités en 1993. Le nombre de ministres avait alors été ramené à 24, et celui des comités permanents du Cabinet, à 4.

Les ministres étant moins nombreux, il y a un plus grand degré d'intégration des politiques et des programmes dans un même portefeuille. En outre, le Cabinet ne comptant que quatre comités permanents, les ministres peuvent se concentrer sur les grandes priorités économiques et sociales, laissant aux ministres le soin de s'occuper des affaires courantes.

Ces modifications renforcent l'imputabilité ministérielle, car

Un nouvel équilibre a été établi entre l'imputabilité ministérielle et la responsabilité collective des ministres.

elles permettent aux ministres de diriger leur ministère sans passer par un système complexe de comités du Cabinet. Les décisions relatives aux priorités fondamentales sont prises par l'ensemble du Cabinet, ce qui assure la responsabilité collective. Le travail du Cabinet portant principalement sur les grandes priorités stratégiques crée une demande continue et accrue pour le travail d'analyse de politiques et la prestation de conseils provenant de la fonction publique.

Cycle de planification stratégique

La fonction de planification stratégique du Cabinet a été renforcée en instaurant un cycle annuel de planification fondé sur trois réunions spéciales du Cabinet (en juin, en octobre et en janvier). Ces réunions permettent aux ministres de faire le bilan

Revue de l'année 1994-1995

II

Introduction

En 1994-1995, la taille et le rôle de la fonction publique ont été

modifiés par les changements
apportés aux politiques et aux
programmes fédéraux. Ces
changements ont eu pour effet de
moderniser l'ensemble du
processus décisionnel et de
concentrer les dépenses fédérales
sur les programmes et services prioritaires. Tous les grands
programmes et activités ont été touchés. Ce fut une année de
débat et de réflexion sur l'évolution du rôle et des
responsabilités de l'État. Au-delà de la modernisation de la
gestion de l'administration, du personnel et des finances, les
réformes apportées à la fonction publique ont cherché à
déterminer ce qui était fondamentalement nécessaire pour en
faire une institution moderne, pertinente et abordable.

*La taille et le rôle de
la fonction publique
ont subi des
changements.*

Les réformes de 1994-1995 représentent une nouvelle étape dans
le processus permanent de
changement de la fonction
publique. On verra dans ce chapitre
comment elles ont influencé le rôle
de la fonction publique, sa gestion
et sa contribution à la société
canadienne. On passera en revue les modifications apportées par
l'État à son processus décisionnel, l'impulsion de redéfinition de
ses activités et les mesures prises pour moderniser les
opérations. On examinera enfin les répercussions de ces
changements sur la fonction publique et les fonctionnaires.

*La fonction publique
continuera de
changer.*

- **L'intégration est essentielle.**
La réforme de la fonction publique doit être intégrée aux grandes priorités budgétaires et aux grandes orientations du gouvernement.
 - **Il faut renforcer les moyens de la fonction publique fédérale en matière de politique stratégique.**
Cela s'impose en raison de la complexité et du caractère de plus en plus horizontal et transsectoriel des questions en jeu.
 - **Ce qui compte, c'est le service au client.**
Il faut repenser la prestation des programmes et des services sous l'angle des besoins du client.
 - **L'idée de « faire plus avec moins » doit faire place à des choix de programmes et services prioritaires.**
Une étape cruciale de la gestion du changement consistera à recentrer la fonction publique sur ses activités fondamentales. Chaque palier de gouvernement devra clarifier et moderniser son rôle et ses responsabilités de façon à mieux servir les Canadiens.
 - **Il faut préserver les valeurs de la fonction publique.**
Il faudra maintenir une fonction publique fédérale politiquement indépendante et professionnelle, guidée par l'équité, l'intégrité et le souci de servir les Canadiens.
- Le chapitre suivant souligne les initiatives entreprises en 1994-1995 pour redéfinir le rôle de l'État et moderniser la fonction publique du Canada en fonction des défis de l'avenir.

maintenir la plupart des programmes et des services en « faisant plus avec moins ». Nombre des réalisations de cette période, parmi lesquelles Fonction publique 2000, ont fait l'objet de comptes rendus détaillés dans les premier et deuxième rapports annuels au Premier ministre sur l'état de la fonction publique du Canada.

Seconde phase

La réforme de la fonction publique canadienne s'est engagée récemment dans une seconde phase, caractérisée par une remise en question des responsabilités que le gouvernement fédéral doit assumer au sein de la fédération canadienne et de la façon dont la fonction publique doit être organisée pour s'en acquitter. Une importante restructuration effectuée en juin 1993 a fait passer le nombre des ministères de 35 à 23. Le gouvernement actuel a maintenu cette restructuration, qui s'est accompagnée d'une rationalisation des comités du Cabinet, tout en y apportant, toutefois, certaines modifications.

L'Examen des programmes annoncé dans le budget de février 1994 a ouvert la voie à l'étude en profondeur de tous les programmes et services du gouvernement fédéral et à l'examen de ses responsabilités.

Regard sur l'avenir

La refonte du rôle de l'Etat et la modernisation de la fonction publique ne peut se faire du jour au lendemain. Le renouveau et la réforme constitueront plutôt un processus permanent. Le changement continuera de s'accélérer, et son importance augmentera. À mesure que nous avançons, les expériences faites à l'étranger de même qu'au Canada nous fourniront d'importants enseignements dont nous pouvons tirer profit.

● **La réforme doit constituer une activité permanente.** Il n'existe pas de solution unique. Il faut expérimenter et profiter des expériences des autres.

● Plusieurs structures et pratiques nouvelles voient le jour.

On a vu apparaître un foisonnement de modèles institutionnels, allant de grandes organisations publiques dotées d'une culture commune aux agences autonomes, et en passant du fonctionnaire de carrière au contractuel rémunéré au rendement.

Situation au Canada

Coup d'oeil rétrospectif

Au Canada, comme dans d'autres pays occidentaux, la période allant des années 50 au milieu des années 80 a été caractérisée par l'expansion du rôle de l'Etat ainsi que de la taille de la fonction publique fédérale. À de nombreux égards, cette expansion traduisait l'opinion générale selon laquelle l'Etat devait prendre en charge un éventail croissant de responsabilités économiques, sociales et culturelles.

La réforme du secteur public s'est faite en deux phases.

Les nouvelles tendances ont entraîné, au Canada comme ailleurs, une réforme du rôle du gouvernement fédéral et de la fonction publique du Canada au cours des 15 dernières années. Le Canada a opté pour une approche graduelle laissant place à la réflexion et à l'ajustement. On peut distinguer deux phases dans la réforme récente de la fonction publique canadienne.

Première phase

Au cours de la première phase, soit du début des années 80 au début des années 90, le gouvernement s'est appliqué à moderniser la gestion de la fonction publique et ses pratiques en matière de personnel et à réduire le contrôle exercé par les organismes centraux sur les ministères d'exécution. Il s'est également efforcé, malgré les compressions budgétaires, de

cette réforme des fonctions publiques a touché à la fois l'élaboration des politiques et la prestation des programmes et les services gouvernementaux. Voici certaines des caractéristiques communes des réformes engagées dans plusieurs pays :

Nombre de pays ont essayé de s'attaquer plus efficacement aux questions horizontales.
 Dans plusieurs pays, on a dissocié l'élaboration des politiques des questions opérationnelles. Et, dans un grand nombre d'Etats, les organismes centraux ont renforcé leur fonction de planification stratégique.

On met davantage l'accent sur la prestation de services de haute qualité aux citoyens et aux clients.
 Les besoins du client sont devenus le pivot de la prestation des programmes et des services.

Une plus grande délégation, des normes de prestation de services et la responsabilisation ont remplacé le contrôle centralisé.

De nombreux pays ont tenté de copier les méthodes de gestion et de production du secteur privé pour améliorer la prestation des programmes et des services. Ils constatent toutefois que l'utilité de ces méthodes est plus limitée qu'ils ne l'avaient d'abord cru. À la différence du secteur privé, où les entreprises se disputent l'attachement des consommateurs, libres de s'approvisionner où bon leur semble, le secteur public sert des citoyens. Il est le protecteur de leurs droits, et il les sert bien souvent en situation de monopole. Etant donné son rôle unique en son genre et cette situation fréquente de monopole, la fonction publique doit mettre au point ses propres outils de gestion.

Changements dans le gouvernement et le secteur public

Sous l'effet des tendances globales qui viennent d'être décrites, un certain nombre de pays occidentaux ont entrepris de repenser le rôle de l'Etat et l'organisation de la fonction publique. Indépendamment de leur philosophie politique, les gouvernements expérimentent et en tirent des enseignements profitables. Les résultats auxquels ils aboutissent présentent des similitudes frappantes.

Au cours des 40 premières années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements occidentaux ont étendu leur champ d'intervention et joué un rôle croissant dans la vie des citoyens. Inversement, on assiste, depuis les années 80 et 90, au début d'un nouveau cycle qui se poursuivra probablement pendant un certain temps encore. Par le passé, les Etats en étaient venus à occuper une portion toujours croissante de l'espace politique et économique du pays. Aujourd'hui, les dossiers étant devenus plus complexes et l'art de gouverner plus difficile, les Etats tentent d'être plus sélectifs quant aux responsabilités qu'ils assument au nom des citoyens et de partager leur rôle avec les autres paliers de gouvernement ainsi qu'avec les secteurs privé et bénévole.

Cela les amène à réformer leur fonction publique pour en faire une organisation moderne et adaptée au rôle qu'elle doit jouer dans une société contemporaine. Chaque pays a restructuring sa fonction publique à sa manière, mais l'ampleur des réformes effectuées par un si grand nombre d'Etats en si peu de temps est frappante. Aucun pays occidental ne s'en est tenu au *statu quo*, et peu se sont contentés d'ajustements administratifs ou institutionnels mineurs.

populations accroît les pressions exercées sur les services publics de santé et soulève des questions quant aux systèmes des pensions.

L'hétérogénéité croissante de la société, alliée à une plus grande

accessibilité de l'information, a élargi la gamme des opinions sur les questions de politique publique et l'éventail des points de vue rivaux. La « société de l'information » a donné naissance à une culture de participation et de consultation. Les citoyens et les groupes d'intérêt veulent avoir voix au chapitre dans les activités de l'Etat — et ce, avant que les décisions définitives ne soient prises. Leur confiance envers l'Etat diminue dans la mesure où ces décisions ne tiennent pas compte de leurs vues. Parallèlement, les intérêts des citoyens tendent à être ciblés et à se concentrer sur des dossiers particuliers. Ainsi, les groupes s'intéressant à une cause unique exercent désormais une

Les citoyens et les groupes d'intérêt veulent avoir voix au chapitre avant que les décisions ne soient prises.

influence importante.

La transformation de la société a rendu plus complexe l'administration gouvernementale et l'émergence d'un consensus. Dans ce contexte, les gouvernements doivent bien comprendre les divers points de vue; ils doivent aider les tenants de ces vues à comprendre les conséquences de choix différents et ils doivent réaliser un équilibre entre la prise en compte de demandes opposées et la défense des intérêts collectifs. Il faut du temps pour faire naître un consensus. Face à des points de vue opposés, les gouvernements doivent savoir quand il est temps d'écouter ou d'agir.

• Quelles sont les fonctions primordiales que seul l'État peut accomplir et dont seul un gouvernement national peut s'acquitter?

• Quel rôle l'État devrait-il se réserver par rapport au secteur privé et au secteur bénévole?

• Quelle est la façon la plus efficace d'exécuter les programmes?

• Par-dessus tout, qu'avons-nous les moyens collectifs de nous offrir?

Les réponses varient d'un pays à l'autre, et certaines solutions sont plus efficaces que d'autres, mais plusieurs gouvernements ont constaté qu'ils doivent chercher à dégager un nouveau consensus parmi les citoyens sur le rôle de l'État.

Évolution de la société

Tous les pays sont aux prises avec une transformation de leur tissu social entraînant ainsi des répercussions profondes sur la société. Le rôle de l'État évolue dans un contexte caractérisé entre autres par le vieillissement des populations, l'accroissement du niveau d'instruction, l'hétérogénéité démographique résultant de l'immigration, la hausse du taux de participation des femmes au marché du travail et la persistance d'un chômage structurel élevé. Les attentes des citoyens à l'égard de l'État changent à mesure que la composition sociodémographique des pays se transforme.

La transformation de la société oblige les gouvernements à redéfinir leur programme politique et à repenser la répartition de ressources restreintes entre des priorités concurrentes. Ainsi, des préoccupations qui étaient auparavant du domaine privé, telles que la protection de l'enfance et la violence familiale, sont devenues des questions d'intérêt public. Le vieillissement des

Contraintes financières

Au cours des années 80, la dette publique de la plupart des pays

occidentaux s'est accrue rapidement. À mesure que l'endettement et les déficits augmentaient, les investisseurs internationaux sont devenus impatientes. La mondialisation des marchés financiers a attiré l'attention internationale sur l'ampleur et la nature des dépenses gouvernementales. Dans les années 80, la taille de la dette publique et la capacité de la supporter sont devenues un problème mondial auquel chaque pays devait faire face.

Les gouvernements doivent établir des priorités claires.

Dans ce contexte, la capacité financière des gouvernements de maintenir les programmes existants et d'en instituer de nouveaux s'est trouvée réduite. Les gouvernements ont dû établir des priorités claires et faire des choix difficiles.

Plusieurs nations occidentales ont procédé à un réexamen du rôle de l'Etat en tenant compte des ressources disponibles. Des réformes plus profondes et plus durables ont succédé à l'approche initiale de l'amélioration de l'efficacité et de la réduction des coûts. Les méthodes traditionnelles de « faire plus avec moins » ou de compressions générales se sont avérées inefficaces pour régler le problème de l'endettement. Ces méthodes doivent faire place à des mesures plus énergiques telles que l'élimination des activités secondaires, la rationalisation des organisations ou la commercialisation de services et d'activités auparavant gérés par le secteur public.

En un mot, l'appauvrissement des finances publiques a contribué à modifier en profondeur le rôle de l'Etat. Les gouvernements de plusieurs pays ont dû trouver réponse aux questions suivantes :

Une vaste infrastructure d'exécution des programmes composée des localités et villes du pays a longtemps caractérisé le secteur public. Cette infrastructure constituait le moyen le plus efficace de fournir directement aux citoyens les biens et les services publics. Cette présence matérielle contribuait également à rapprocher l'Etat des citoyens qu'il servait et favorisait l'échange de l'information.

La révolution de l'information remet en question cette structure traditionnelle de prestation de services. La nouvelle technologie de l'information permet aux gouvernements d'explorer d'autres façons de s'organiser. Les citoyens et les clients peuvent désormais avoir accès, d'un point de service unique, à une gamme de services gouvernementaux provenant de plusieurs ministères. Les services peuvent également être fournis à domicile. La nouvelle technologie de l'information permet d'améliorer le service en l'accélérant, en réduisant la paperasserie et en adaptant les programmes à des groupes de clients précis.

*Les gouvernements
nouvelles
explorent de
structures.*

Si la révolution de l'information réduit le besoin d'une vaste infrastructure pour l'exécution des programmes, l'Etat ne doit pas pour autant perdre contact avec les citoyens. L'amélioration du service peut en fait accroître la légitimité et la pertinence des gouvernements. La nouvelle technologie offre la possibilité d'une interaction étroite et permanente entre l'Etat et les citoyens. Par conséquent, son utilisation n'est pas seulement une manifestation de la mondialisation; elle peut également en contrebalancer certains effets perturbateurs.

Elaboration des politiques

Les gouvernements élaborent leurs politiques dans un contexte caractérisé par une prolifération d'informations transmises plus rapidement et plus largement que jamais. Les citoyens savent instantanément ce qui se passe partout dans leur pays et dans le monde. Le volume de l'information est tel qu'il dépasse la capacité d'assimilation et de traitement des gouvernements.

Les citoyens et les groupes d'intérêt disposent de plus de moyens qu'auparavant pour influencer leurs gouvernements et leurs dirigeants politiques. Par exemple, les députés fédéraux peuvent échanger instantanément leurs vues avec leurs commentants grâce au courrier électronique. Des questions qui étaient jadis de caractère local prennent une envergure nationale par le simple jeu d'un clavier d'ordinateur.

Les gouvernements et les citoyens cherchent encore comment

utiliser cette quantité croissante

d'informations. Grâce à la nouvelle technologie, les citoyens ont plus de moyens de participer à l'élaboration des politiques, de sorte qu'ils exercent un pouvoir accru sur les décisions gouvernementales qui les touchent directement. Le secteur public doit continuer de s'adapter à la « société de l'information » ; il est en train d'apprendre à structurer et intégrer un riche univers d'informations dans l'élaboration des politiques et la prise de décisions.

*Le secteur public
doit apprendre à
se servir de tout
ce volume
d'informations.*

Prestation des programmes et des services

La révolution de l'information a aussi une incidence fondamentale sur la prestation des programmes et des services. La nouvelle technologie de l'information ouvre de nouvelles

voies.

En somme, la mondialisation rend plus difficile et plus complexe la tâche des gouvernements. Pour y faire face, ceux-ci doivent assumer des rôles supplémentaires :

- comprendre l'interdépendance des questions nationales, internationales et mondiales;
- s'assurer que les dimensions locales des questions d'intérêt public sont prises en compte dans la façon de représenter les intérêts nationaux sur la scène internationale;
- veiller à ce qu'on tienne compte des effets de la mondialisation dans la gestion des questions locales.

Pour bien s'acquitter de ces rôles, l'État doit se concentrer sur les questions fondamentales et éviter de disperser ses efforts.

Nouvelle technologie de l'information

L'explosion récente du recours et de l'accès aux technologies de l'information et des communications réduit l'importance des frontières nationales et des fuseaux horaires et accroît l'interdépendance des pays. Sur les réseaux informatiques internationaux, les gens s'échangent sans restriction de frontières des biens, des services, des capitaux... ou les nouvelles du jour, partout dans le monde.

*La technologie
influence l'élaboration
des politiques et la
prestation des
programmes et services
gouvernementaux.*

La révolution dans le domaine de l'information se poursuivra, et il serait prématuré de prédire si, en définitive, elle constituera un bienfait ou un fardeau pour les citoyens et leurs gouvernements. Il est cependant clair qu'elle influence la façon pour les gouvernements de répondre aux besoins des citoyens. Elle modifie le processus décisionnel et elle ouvre de nouvelles avenues de prestation des programmes et des services.

La mondialisation a modifié cette approche. Les frontières nationales ne peuvent plus désormais constituer le seul point de repère pour déterminer comment répondre aux besoins et aux intérêts des citoyens dans un grand nombre de domaines. La mondialisation a porté sur la scène internationale de nombreuses questions de politique nationale et ce, non seulement en matière économique, mais dans beaucoup d'autres domaines tels que la protection de l'environnement, la législation du travail et les droits de la personne.

En s'intégrant davantage, les économies nationales se sont trouvées plus influencées par les institutions internationales et moins assujetties aux politiques nationales. Les pays doivent savoir utiliser les institutions et les processus décisionnels internationaux pour gérer leur interdépendance. Des organismes internationaux comme le Fonds monétaire international et les alliances commerciales régionales jouent un rôle clé dans le traitement de certaines questions. En un mot, la mondialisation a instauré un cadre international pluraliste de prise de décisions et d'élaboration de politiques. La promotion des intérêts de chaque pays dépend non seulement des rapports entre États, mais encore des relations entretenues au sein d'un réseau complexe de tribunes internationales.

L'Etat a un rôle crucial à jouer en faisant le lien entre

l'évolution en cours au niveau

mondial et la vie quotidienne des citoyens. Il doit savoir traiter les aspects locaux et régionaux des grandes questions nationales et internationales. Inversement, il doit interpréter les incidences de la mondialisation sur les décisions d'intérêt public et les

communiquer aux citoyens. L'Etat doit concilier les impératifs mondiaux et les besoins locaux.

L'Etat doit faire le lien entre l'évolution mondiale et la vie quotidienne des citoyens.

Soumis à plusieurs grandes tendances — mondialisation,

*De grandes
tendances forcent
l'Etat à redéfinir
son rôle.*

nouvelle technologie de l'information, contraintes financières, évolution de la société —, les Etats sont confrontés à une transformation continue du contexte politique, social et économique. L'envergure, les conséquences et la nature des changements associés à ces tendances forcent les gouvernements à redéfinir leur mode d'interaction avec les citoyens et l'organisation même des systèmes politiques.

Face à ces tendances, les gouvernements doivent à la fois canaliser le changement et catalyser les mesures qu'il nécessite. On examinera brièvement dans ce chapitre les effets des grandes tendances internationales sur le rôle et les activités de l'Etat et leur incidence sur la réforme de la fonction publique.

Facteurs de changement

Cette section examine les effets de quatre tendances internationales sur le rôle et les activités de l'Etat. On traitera plus loin de leur incidence sur le Canada.

Mondialisation

De nombreux auteurs ont examiné comment la mondialisation influe sur la capacité des Etats de promouvoir les intérêts propres à leur pays. Par le passé, le programme politique d'un gouvernement national, à l'exception de quelques éléments comme la politique commerciale et les conflits internationaux, était déterminé principalement en fonction des préoccupations et intérêts intérieurs. Dans la plupart des domaines touchant les politiques publiques, les gouvernements répondaient aux besoins de leurs citoyens en tenant compte des réalités intérieures, et non extérieures.

Evolution du rôle de l'Etat

I

Introduction

Au Canada, tous les gouvernements sont en voie de revoir en profondeur leur rôle et leurs fonctions. Si certains facteurs de changement sont propres au Canada, d'autres se manifestent partout en Occident. Une des caractéristiques les plus frappantes des Etats démocratiques occidentaux, ces dernières années, a été qu'ils se sont tous appliqués à repenser le rôle de l'Etat et l'organisation de leur fonction publique. Plusieurs redéfinissent à nature même du gouvernement.

Ce phénomène ne se limite pas aux gouvernements qui se déclament d'une même idéologie. Indépendamment de l'idéologie, les résultats se rejoignent. Ainsi, les réformes effectuées récemment en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande présentent plus de similarités que de différences, bien qu'elles aient été entreprises, dans le premier cas, par un gouvernement conservateur et, dans le second, par un gouvernement travailliste.

En fait, par la redéfinition du rôle de l'Etat et la réforme de leur fonction publique, les pays occidentaux mettent à l'essai différentes formules et, ce faisant, apprennent les uns des autres. Comme les défis qu'ils doivent relever et les contraintes auxquelles ils sont soumis sont semblables, la démarche de l'un influence celle des autres.

Effet des grandes tendances sur la fonction publique
Choisir des modèles d'organisation
Distinguer les programmes généraux des
programmes spécialisés
Fonder le leadership fédéral sur l'information et
les connaissances
Organiser les programmes et services
en fonction des clients
Utiliser la technologie de l'information pour
améliorer la prestation des programmes

Effet des grandes tendances sur les fonctionnaires

Gérer la rationalisation
Tenir compte de la composition de la fonction publique
Rétablir la fierté et le respect
Moderniser le contrat de travail

Conclusion

III — Préparer l'avenir

Introduction

Préparer l'avenir
Moderniser la prestation des services
Renforcer la capacité d'élaboration
de politiques
La relève

Conclusion

Table des matières

— Évolution du rôle de l'État

Introduction

1	
2	Mondialisation
2	Nouvelle technologie de l'information
4	Contraintes financières
7	Évolution de la société
8	

Changements dans le gouvernement et le secteur public

10	
12	Situation au Canada
12	Coup d'oeil rétrospectif
13	Regard sur l'avenir

II — Revue de l'année 1994-1995

Introduction

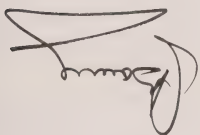
15	
16	Réforme du processus décisionnel
16	Cycle de planification stratégique
17	Système de gestion des dépenses

Les objectifs stratégiques du gouvernement et la fonction publique

18	Examen des programmes
19	Initiative sur l'amélioration de
22	l'efficacité de la fédération
23	Examen des organismes
24	Restructuration des ministères

La fonction publique du Canada est une institution nationale de première importance. Elle contribue au bon fonctionnement de notre société démocratique; elle est la gardienne des valeurs et des idéaux que les parlementaires ont forgés pour l'ensemble de la société canadienne; elle contribue à la prospérité, au bien-être et à la qualité de vie de tous les Canadiens.

Monsieur le Premier ministre, le défi des hommes et des femmes qui oeuvrent aujourd'hui au sein de la fonction publique est de moderniser leur institution afin qu'elle soit bien adaptée aux besoins des Canadiens à l'avenir. Sous votre gouverne, notre objectif est de laisser à ceux qui nous suivront une institution vibrante et moderne, bien adaptée aux besoins et aux moyens des Canadiens — une institution dont nous serons tous fiers.



Jocelyne Bourgon



Le 16 août 1995

Monsieur le Premier ministre,

Je suis heureuse de vous transmettre le troisième rapport annuel sur la fonction publique du Canada. Ce rapport est préparé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et couvre la période du 28 mars 1994 au 31 mars 1995.

Cette année, le rapport annuel comporte trois grands volets : un survol des tendances internationales qui influent sur le rôle du secteur public, un bilan de la dernière année et finalement des observations générales quant à l'avenir.

L'objectif visé au premier chapitre n'est pas de présenter une perspective nouvelle sur l'évolution du secteur public mais de nous rappeler que plusieurs grandes tendances se manifestent à l'échelle internationale et touchent simultanément les fonctions publiques de tous les pays industrialisés. Ces facteurs s'ajoutent à ceux qui sont propres au Canada et qui nous sont d'avantage familiers.

Le second chapitre traite du sujet traditionnel du rapport annuel du greffier au Parlement. Il présente un survol des réalisations et des réformes de l'année. Ce bilan sert, entre autres, à nous aider à garder en mémoire l'ampleur des transformations en cours et l'importance des réalisations des ministères et agences.

Le troisième et dernier chapitre s'intitule « Préparer l'avenir ». Ce chapitre vise modestement à contribuer au débat qui s'amorce sur l'avenir de la fonction publique du Canada.

© Ministre des Approvisionnements et Services 1995
N° de cat. BT74-1/10-1995-1
ISBN 0-662-61904-8



**Troisième rapport annuel
au
Premier ministre
sur
la fonction publique du Canada**

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

Jocelyne Bourgon

CANADA



CANADA



Troisième rapport annuel

au

Premier ministre

sur

la fonction publique du Canada

Jocelyne Bourgon

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

CAI
PV 50
- A 56



CANADA

Fourth Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Jocelyne Bourgon

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet





CANADA

Fourth Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Jocelyne Bourgon

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

Canada. Privy Council Office

Fourth annual report to the Prime Minister on
the Public Service of Canada

Annual.

1st (1991/92)-

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Quatrième rapport annuel
au Premier ministre sur la fonction publique
du Canada.

At head of title of 1st and 2nd reports:

Public Service 2000.

ISSN 1193-7637

ISBN 0-662-62813-6

Cat. no. BT74-1/10-1997

"CP-01/1997"

1. Public Service 2000 (Canada) — Periodicals.
2. Civil service reform — Canada — Periodicals.
3. Civil service — Canada — Personnel management —
Periodicals.
- I. Title.

JL106

354.71'0005

C93-07047-4E

<http://canada.gc.ca>

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 1997





February 3, 1997

Dear Prime Minister:

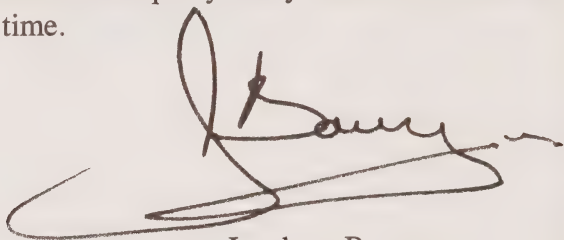
I am pleased to submit to you the Fourth Annual Report on the Public Service of Canada. This report is prepared pursuant to the *Public Service Employment Act*.

This year, the Annual Report begins with a report on the progress that has been made in realigning the roles and responsibilities of the Government of Canada. It discusses the profound change that this realignment of roles is having on Canadian society as governments forge new relationships among themselves, lay the basis for new partnerships with other sectors of society and change their relationship with citizens.

In light of the changing role of government, last year's report identified three key tasks for the Public Service of Canada: modernizing service delivery, strengthening policy capacity and building a vibrant national institution adapted to future needs. This year's report discusses the progress that has been made on these tasks and signals further work that is necessary to ensure that progress continues.

The Public Service of Canada makes a significant contribution to the performance of the country and the well-being of Canadians. Canadians and their elected representatives have always been able to rely on a public service that is one of the best in the world. One of the key tasks for all public servants over the next year will be to ensure that this will continue to be the case.

Mr. Prime Minister, under your guidance and with your support, the men and women now serving in the Public Service are willing and able to meet the challenges they face. They are committed to pass on to those who will follow a vibrant institution adapted to future needs and staffed by highly qualified and committed professionals equally ready and able to face the challenges of their time.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Jocelyne Bourgon'. The signature is stylized with a large, looped initial 'J' and a long, sweeping horizontal stroke at the bottom.

Jocelyne Bourgon

Contents

I — Introduction	1
II — The Role of Government	3
<i>Regaining fiscal sovereignty</i>	3
<i>Program Review</i>	5
Forging a new relationship among governments	8
Laying the basis for new partnerships	10
Changing the relationship between government and citizen	13
<i>Summary</i>	14
III — The Public Sector of the Government of Canada	15
<i>Diversity of the public sector</i>	15
<i>Core functions of the public sector</i>	18
IV — Modernizing Service Delivery	19
<i>Making progress</i>	19
<i>Commitment to quality service</i>	23
<i>Moving forward</i>	25

V — Strengthening Policy Capacity	29
<i>Challenges to improved policy development</i>	29
<i>Making progress</i>	31
<i>Moving forward</i>	34
VI — La Relève	37
<i>Introduction</i>	37
<i>The situation today</i>	38
<i>La Relève: Our greatest challenge</i>	44
<i>Departmental planning</i>	47
<i>Corporate support</i>	48
Accelerated executive development	49
Prequalification of potential assistant deputy ministers	50
Appointment to level for assistant deputy ministers	50
Compensation and retention	52
Support for professional communities	52
External recruitment	53
<i>Conclusion</i>	53
VII — Conclusion	55

I

Introduction

Last year's report looked at several international trends that are having an impact on the role and functions of government and public sector organizations throughout the Western world. A year later, globalization, new information technologies, fiscal pressures and the changing fabric of society remain the primary drivers of reform.

These determinants of change contribute to rethinking the role of government; the relationship between government and citizens; and, by extension, the organization of and the relationships within the public sector. While Western nations are confronted by the same overall trends, each is nevertheless shaping its own agenda for change. Last year's report concluded that, as the role of government is changing, the Public Service of Canada faces three key tasks. A year later, these tasks remain the primary challenges:

- Modernizing service delivery
- Strengthening policy capacity
- Building a vibrant national institution adapted to future needs

This year's report will

- Report progress on realigning the roles and responsibilities of the Government of Canada

- Report progress on the three key tasks identified in last year's report
- Signal further work necessary to ensure that progress continues

II

The Role of Government

Against the backdrop of the international trends discussed in last year's report, all governments in Canada are facing considerable pressure to adapt their roles to address contemporary needs within society's collective means. In response to pressure for change, governments have already made considerable progress. The profound realignment of roles under way will have major significance for all governments and for every citizen.

The magnitude and nature of the transformation under way and the period of time over which the transformation is occurring are unprecedented since World War II. Time will tell if the right decisions have been made and the right balance has been achieved, but it is already clear that an exceptional story about reinventing the role of government is being written in Canada today.

An exceptional story about reinventing the role of government is being written in Canada today.

Regaining fiscal sovereignty

For the first time in a long while, Canada is on its way toward regaining its fiscal sovereignty. There is light at the end of the tunnel.

Five years ago, Canada was facing a serious fiscal problem at both the federal and provincial levels. In 1992-93, the aggregate federal-provincial-territorial deficit had reached 9.6 percent of gross domestic product (GDP). Today, seven provinces have balanced their budgets and five are repaying their debt. As a

result, the combined provincial-territorial deficit has been cut by a full 50 percent since 1992–93.

At the federal level, the deficit amounted to 6 percent of GDP in 1993–94. In relation to GDP, the 1997–98 financial requirements (the amount of new borrowing from financial markets) will be the lowest since 1969–70 and the lowest of any central government in the seven leading industrialized democracies, the G-7 countries. By 1998–99, federal program expenditures (which include all federal spending except interest payments) as a percentage of GDP will be at the lowest level since 1949–50.

This turnaround was achieved without a major service or system breakdown and without the civil unrest that many other countries have experienced. These results are a tribute to the resolve of ministers and governments, who made difficult decisions. But also, and in no small way, they are a tribute to the creativity and the skill of federal and provincial public servants who put forward ambitious proposals and oversaw their careful implementation. This work continues to be carried out every day — with patience, competence and rigour.

While the implications of these changes will take time to assess, if governments pursue their current course, it may mean that

- This generation of Canadians will not leave a legacy of growing debt for the next generation.
- Governments will have collectively regained their capacity to invest in the future of the country.
- Downsizing in the public sector will come to an end.

These impressive results were achieved over a very short period of time. To accomplish them, governments had to move away from the approach of “doing more with less” and recognize the need to make real choices and set clear priorities.

Governments had to make real choices and set clear priorities.

Recognizing that an effective public sector is an essential and critical part of a well-functioning society, governments will soon face two difficult questions:

1. What should government do, within society's means, to ensure a well-performing modern society?
2. As Canada prepares for the next millennium, what priorities should be pursued to contribute to the betterment of Canada and Canadians?

Program Review

A central thrust of the Government of Canada's renewal efforts has been Program Review, through which all programs and activities were examined to redefine the role of the government in the future, in accordance with Canada's collective means.

The outcome of Program Review has already been made public by the President of the Treasury Board in the House of Commons on March 7, 1996. That statement about the basic function of the government is important because it provides a focus for what the government does, and it establishes a benchmark against which all government activities can be assessed.

It affirms that the Government of Canada can best serve Canadians by concentrating its activities around five core roles:

1. *Ensuring that Canada speaks with one voice in the community of nations on issues of concern to all Canadians.* This role addresses the need to defend Canada's sovereignty in a global environment, and includes areas such as foreign policy, international trade, peacekeeping, immigration and defence.
2. *Protecting and strengthening the efficiency of the Canadian economic union.* The Canadian economic union is the base from which Canadian firms and industries learn to compete in the global economy. It is also the economic space where Canadians exchange goods and services, and where wealth and jobs are created. The role of the government includes setting framework laws that ensure the effective operation of the marketplace, such as bankruptcy, competition, and intellectual property laws, as well as sectors of regulatory activity, such as environmental or consumer protection.
3. *Protecting and strengthening the Canadian social union and the solidarity of Canada.* The social union contributes to the quality of life, security and safety of all citizens. It is the sharing community. It also contributes to attracting and retaining domestic and international investment, and it plays a key role in the creation of jobs. To those in need, it provides a system of mutual help, such as assistance to youth, to the elderly and to the unemployed, through transfer and equalization programs. It is therefore a contributor to a strengthened federation.
4. *Managing the pooling of resources for the pursuit of collective goals where a single program or centre of expertise would be more efficient and where there is a limited need for diversity.* This role recognizes the contribution of the Geological Survey of Canada, the Canadian Hydrographic Service, the Atmospheric Environment Service, and Statistics

Canada, among others. It recognizes that there are occasions when citizens are best served by pooling resources.

5. *Acting as the guardian of citizens' rights in a democratic society of parliamentary tradition, governed by the rules of law that protect and promote Canadian values and identity while celebrating our diversity.* This role addresses a wide range of issues, from the government's fiduciary responsibility to Native people to official languages to law enforcement. Security of life and property is one of the hallmarks of Canada, and it contributes to the quality of life and the standard of living of Canadians.

Implementation is always the most difficult part of any reform. It requires courage, persistence and resolve. It is also the test that reveals the true quality of reform.

As decisions are implemented to their full conclusion, Canadians will discover the real extent of the reform that is under way. The most visible sign to date has been "less government." This results from the many difficult decisions that governments have made to reduce services in some areas and eliminate them in others, in order to realign the role of government to address contemporary needs within society's collective means.

A more careful look, however, reveals that while governments are making decisions to reduce the level of indebtedness and bring Canada closer to the goal of balanced budgets, they are at the same time contributing to a profound change in Canadian society. This change includes

Governments are contributing to profound change in Canadian society.

- Forging a new relationship among governments

- Laying the basis for new partnerships with other sectors of society
- Strengthening the relationship between government and citizen

The reforms to date lay the basis for the changes to come.

Forging a new relationship among governments

The realignment of roles by all governments in Canada has

The public debate on overlap and duplication between governments lags behind the reality of change in Canada.

substantially reduced the degree of overlap and duplication among governments that existed even a few years ago. Today, the public debate on overlap and duplication lags behind the reality of change in Canada.

Many of the issues of concern

to governments and to the public in the 1980s and early 1990s have either been resolved or are being addressed. The examples are many:

- The Government of Canada has refocussed its role in forestry, mining and energy from local works to research, much of it implemented through federal-provincial agreements.
- Some provinces have eliminated their overseas offices and are building instead on the Canadian network of posts and embassies abroad.
- Federal and provincial governments are pooling their resources in a new Canadian Tourism Commission to promote Canada abroad and co-ordinate domestic efforts.

- The Government of Canada has announced that it will not use its spending power to create new shared-cost programs in areas of exclusive provincial jurisdiction without the consent of a majority of the provinces.
- More recently the Government of Canada signed agreements with Alberta and New Brunswick to transfer responsibility to those provinces for design and delivery of labour market development measures for Employment Insurance clients.

As a result of the progress to date, the direction of reform is now starting to shift from a clarification of roles and responsibilities to the more complex but promising task of forging and defining a more modern partnership among governments.

As the earlier decisions on roles and responsibilities are being implemented, governments are discovering that no amount of streamlining or downsizing — no definitions or statements of roles and responsibilities — will ever replace the need for governments to work together to meet the needs of Canada and Canadians in the 21st

The notion of airtight compartments is giving way to managing interdependence among governments.

century. The notion of airtight compartments is giving way to managing interdependence among governments to better serve citizens. Again, there are many early signs of progress.

- As for job creation, all governments understand the need to work together. No single government controls all the levers and all must work together to achieve the desired result of creating a favourable environment for jobs and growth — the actions of one impact on all the others.
- Similarly, an efficient social union is not so much a matter of jurisdiction as a matter of portability of entitlements, mobility

and mutual help — privileges that extend to all citizens within a country. The issue is not whether each government has a role but how they will choose to work together.

Building on the progress to date, and providing there is a will and circumstances are favourable, the coming years could see the emergence of a new relationship among governments. The next challenge will be to set priorities and make decisions together. Over time, the approach to services to Canadians — and their delivery — could change dramatically.

Laying the basis for new partnerships

As governments have focussed on realigning the role of their public sectors, some conclusions about governance in a modern society have become clearer.

- Canadians need both a well-performing public sector *and* a well-performing private sector — working together. While there is a need to redefine periodically the role of government, there are functions and activities that only government can perform. Similarly, some functions and activities are best left to individuals taking initiative in the pursuit of their legitimate interests.
- The pursuit of the public good is not the exclusive prerogative of government. Many groups, many stakeholders and indeed individual citizens contribute to the public good.
- For government to fulfil its role of looking after the public interest, it must find its proper place alongside others in society. It must rely on its partners. It must recognize, encourage, reward and guide their contribution to the public good. In other words, governments must learn about partnership.

*Governments
must learn about
partnership.*

Partnerships in pursuit of the public interest have great potential in the reform of the public sector

- Vis-à-vis clients and *citizens*, who want to have a say in the services government provides and are prepared to take on more responsibilities
- Among *stakeholders*, who can combine resources to bring about greater results than any one partner could accomplish alone
- Among *governments*, who can provide an integrated approach to service delivery through horizontal integration among departments and vertical integration among governments

Partnerships in pursuit of the public interest are not easy to forge — they take time, they often require cultural change and they come with responsibilities — but they can lead to results well beyond the reach of members acting alone.

There are already many examples of public sector partnership in pursuit of the public interest:

- The Air Navigation System has been established as a not-for-profit corporation, with multiple stakeholders providing financial support in return for input into the use of revenues, the setting of fees, long-term expenditures and service standards. In return, government has an efficient air navigation system that is safe and secure.
- Grocery manufacturers, through a private sector not-for-profit institution, preclear television advertising script, with the process audited by government to ensure conformity with preclearance guidelines. The turnaround time has been reduced from months to hours, satisfying business while continuing to provide consumers with the same degree of protection.

- Federal, provincial and municipal officials are working to optimize food inspection services. For example, in Alberta, the three levels of government have developed collective action plans to address food safety issues such as risk assessments and emergency preparedness. In addition, a pilot project in the dairy processing sector amalgamates federal and provincial dairy inspection services. The result is a streamlined system where a single federal or provincial employee conducts the inspection for both levels of government. Through this partnership, the integrity of the food safety program and the competitiveness of the food industry are maintained.
- Forintek Canada Corporation is a partnership involving the federal government, six provincial governments and 155 private companies in a not-for-profit corporation to undertake basic and applied research and development in wood products. By combining their efforts, the partners are able to bring together a critical mass of technical and scientific talent that generates significant economies and thus permits partners to draw benefits substantially in excess of their contributions. The partnership delivers “private services” (such as market-oriented research) to industry members and “public services” (such as public safety and environmental research) to government members.

Partnership arrangements recognize that government does not

Partnership arrangements recognize that government does not need to “do it all” for the public interest to be well served.

need to “do it all” for the public interest to be well served. While there are already many examples of public-private partnership, more and more diverse types of partnerships will emerge over the coming years as lessons are

learned from the experiments currently under way in every government and every department.

Changing the relationship between government and citizen

As governments set new priorities, they are also changing the relationship between government and citizen.

One of the reasons that Canadians support governments as they

Citizens anticipate getting better government.

take the necessary and difficult decisions to set priorities in order to live within society's collective means is that citizens anticipate getting better

government and better quality service for the services that remain. They expect

- The benefits of new technology to offer them more responsive service, flexibility of access, greater autonomy to meet their needs and greater efficiency.
- Work to be organized around their needs (e.g., flexible hours, single-window service).
- Services designed to address the needs of citizens as whole persons. In one place, they want to get *what* they need in a *manner* suited to their circumstances, without concerning themselves with *whom* they must turn to. They hope to see government departments working together (horizontal integration) as well as different levels of government working together (vertical integration).

And finally, citizens expect

- Governments to help them connect to all communities to which they belong, whether these communities are on the other side of the world or right in their own backyard.

Summary

Today, there is a great deal of modernization and experimentation under way in government. This extends to the evolving relationship between levels of government, partnerships with other sectors, and the changing relationship between government and citizens. Over time, these efforts have the potential to change significantly the way governments serve Canadians. Taken together, these measures could also contribute to the renewal of the federation and the strengthening of Canadian unity.

III

The Public Sector of the Government of Canada

In order to understand the reforms that are under way in the public sector, we need to have a good understanding of the public sector of the Government of Canada as it is today.

Diversity of the public sector

There is great diversity in the public sector. Today the public sector of the Government of Canada is composed of 24 departments; 37 Crown corporations; 26 tribunals and quasi-judicial bodies; and at least 48 service agencies of

There is great diversity in the public sector.

different types. Each organization exists for a purpose, and has its own role and its own culture.

Each type of organization is best suited to perform certain types of work. They differ from one another by their management regimes, the degree of flexibility granted to managers, and the nature of the accountability framework for ministers and employees.

The public sector of the Government of Canada today provides the equivalent of 370,000 full-time jobs of which less than half, about 170,000, are in departments. Each organization reports to a minister and through the minister to Parliament.

A minister oversees a family, or portfolio, of independent but related organizations.

A minister, therefore, oversees a family, or portfolio, of independent but related organizations. Generally a minister oversees

- *A department* — to serve the needs of its minister and the government; to shape laws and policies; and to provide those services that require regular ministerial oversight and direction.

Departmental acts give a minister general authority for management and direction of the department. They also designate the deputy minister as the deputy head of the department and responsible for its financial and human resources management. The deputy is answerable to the minister for the quality of management and advice provided by the department and for any actions taken by departmental officials.

- *Service agencies* — to provide services within an agreed-upon policy and legislative framework. These agencies are usually managed on the basis of greater accountability for results and require only general ministerial monitoring. Many are created by statute, which further defines their accountability. Usually, the minister is responsible (and must answer) for agencies. While the power and accountability relationships between heads of agencies, Parliament and the minister for each agency vary, the head of the agency usually has responsibility for its management, under the direction of the minister.
- *Crown corporations* — to provide businesslike services within an agreed-upon policy and legislative framework. Ministers oversee these corporations by approving their multi-year business plans and tabling their annual reports to Parliament.

Crown corporations have their own statutes that spell out the responsibilities of the minister, board of directors, and head of the corporation. These corporations are responsible to

Parliament through ministers, whose role includes recommending to the Governor in Council the names of prospective members for the board of directors, approving business plans before submitting them to Treasury Board, and tabling annual reports. The president of a Crown corporation is the chief executive officer who, on behalf of the board of directors, directs and controls the business of the corporation.

- *Tribunals* — to make decisions or hear appeals to give effect to government policies at arm's length from the government and on an independent basis. Their independence is key to their effectiveness.

The minister is answerable in general to Parliament for the activities of tribunals in his or her portfolio, but maintains an arm's-length relationship. The minister's role is generally limited to making recommendations to the Governor in Council on appointment of members to the tribunals, and tabling annual reports. The chairperson is usually the chief executive officer of a tribunal, and supervises and directs the work and staff of the tribunal.

These models are part of the *current* reality of the public sector of the Government of Canada. Each one has its advantages and disadvantages, and each is undergoing change. In the past, as in the future, one model did not and will not fit all.

More diversity is likely to emerge.

Over the coming years, it is a fair assumption that more diversity (not less) is likely to emerge as the government experiments with

- Partnership arrangements
- Integrated service delivery among departments and among governments

- New information technologies

The challenge is to encourage experimentation, but to guide it in a manner that is respectful of the basic values and principles of the public sector, that maintains the necessary accountability of ministers, and that ensures appropriate parliamentary oversight.

Core functions of the public sector

Last year's report discussed the core functions of the public sector at some length. These are

- To support the government and ministers by helping to shape policies and laws for the future
- To serve citizens by delivering services under existing laws and policies

Now that the fundamental role of the Government of Canada has been largely redefined, it is time to look at how the public sector can best carry out its dual role of delivering services to citizens in today's society and providing policy support to government and ministers. Chapter IV will report progress made since last year on improving service delivery. Chapter V discusses strengthening policy capacity.

IV

Modernizing Service Delivery

Last year's report noted that one of the three key priorities for the Public Service of Canada would be to modernize service delivery. This would require delivering programs and services from the citizen's perspective and exploring new organizational models, including partnerships with other levels of government and other sectors.

Making progress

Public servants have shown themselves ready to meet citizens' expectations for improved service delivery and are responding with imaginative and innovative solutions. In every government, in many organizations and in all regions of the country, they are making progress in modernizing work methods, service provision, and the development of partnerships. Innovations are

Innovations are taking place at all levels; there are many champions of public sector reform.

taking place at all levels; there are many champions of public sector reform.

While there is still a long way to go, it is important to recognize the progress that is being made and to learn from these innovations. The following is not intended to present all of the examples of reform, but to put forward promising avenues to improved service delivery:

1. *Single-window services* are being established to better serve a range of client needs by delivering a variety of services from the same location.

- Canada Business Service Centres, operating in all provinces, bring together the activities and services of federal departments, and often include provincial and private sector participation, to provide single-window service to clients wanting access to government programs for business.
 - Over the course of the last year, Human Resources Development Canada introduced a redesign of its service delivery network, reducing costs and developing alternative service delivery arrangements. In some instances, services became highly integrated with provinces, as in the Canada-Alberta Service Centre in Calgary and in Edmonton where service is completely seamless in terms of jurisdiction, permitting citizens to shop under one roof for jobs, labour market information, Employment Insurance, social services, retraining, apprenticeship programs, pensions, and day-care subsidies.
2. *Horizontal integration* brings together the activities of two or more federal government departments to improve service to citizens and reduce cost to taxpayers and users.
- Work is under way to integrate the food inspection and quarantine-related activities currently administered by Agriculture and Agri-Food Canada, the Department of Fisheries and Oceans, and Health Canada. Over time it might also be possible to achieve vertical integration with provincial and municipal food inspection activities.
3. *Vertical integration* brings together the activities of two or more levels of government to improve service to citizens and reduce cost to taxpayers.
- The National Energy Board and the Ontario Energy Board are working to design a common system for electronic

regulatory filing. This will permit participants in the regulatory process to use one system when dealing with both agencies, leading to greater efficiencies, reduced costs and more rapid settlement.

4. Opportunities are being created for citizens to have *a greater say in the delivery of programs* which affect them, in return for increased responsibility.
 - Local airport authorities bring private sector management and greater municipal involvement to the management of airports.
5. *Technology is being used to better serve citizens.* This will free up people to work with clients who have more complex issues to resolve.
 - In 1996, over 4.5 million income tax returns were filed electronically. And, in a pilot project in New Brunswick, 4,677 tax returns were filed by telephone.
 - Through the Electronic Procurement and Settlement System at Public Works and Government Services Canada, the private sector can do business electronically with the federal government for the purchase of goods and services and the settlement of accounts.
 - Canpass (Airport) uses advanced card technology to speed travellers through customs and immigration. It allows low-risk, preapproved, frequent travellers to use a card electronically encoded with their fingerprint to bypass the regular customs interview and use a kiosk instead. Duties and taxes are calculated by computer and charged to the traveller's credit card. Canpass (Highway) gives low-risk permit holders access to a similar system through a special gate.

6. *Information technology is being used to reach out and better inform Canadians about government services.*

- Thousands of children in more than 7,000 schools can learn about Canada via SchoolNet, an Internet service provided by Industry Canada.
- Businesses can access over 7,000 documents on Industry Canada's Strategis web site.
- Treasury Board's Information Management Subcommittee (TIMS) is exploring how technology can be used to improve services to Canadians and Canadian businesses. TIMS, which is composed of deputy ministers, has established three working groups to develop methods for a client-focussed approach to service delivery and to identify opportunities for streamlining service delivery by integrating services both across federal departments and with provinces. Each group has identified pilot projects to respond to specific client needs. The first of the three working groups is looking at how government delivers information to Canadians and to Canadian businesses; the second is looking at how government delivers services to Canadians; and, the third is looking at how government delivers services to Canadian businesses. More than 60 people from 16 departments are represented in these three working groups.

7. *Internal service delivery initiatives are improving service to our internal clients.*

- Under the sponsorship of the federal regional council, the federal public service in Nova Scotia has developed an Internet system that makes it easier to share resources such as fleet vehicles, boardrooms, training rooms and training courses. The Internet system in Nova Scotia also

supports the Regional Joint Adjustment Committee by allowing employees to post résumés and search for jobs on line.

- Increased training opportunities and lowered costs are resulting from the sharing of training courses in the many Learning Centres established across the country. The Employee Development Centre in the Guy-Favreau Complex (Montréal), for example, offers training, career planning, and orientation services to employees from 15 departments. Training programs are also offered on the Internet.
- Six federal departments located in Les Terrasses de la Chaudière Complex (Hull) have organized collective arrangements for administrative services, resulting in cost savings and improved service. To date, they have collaboratively negotiated fees or leases for such services as postal rates, couriers and photocopiers. Savings of \$6.8 million have been realized since 1993.

These examples have many common features. They are all public sector models. They are fulfilling a public sector mandate in accordance with public sector values and using public sector management practices. They are respecting the fundamental principles of responsible government and ministerial accountability. They are reaffirming the commitment to service. They are signalling that service can be improved by an integrated approach among departments and among governments. They are making use of new technologies.

Commitment to quality service

It is clear that the commitment to quality service is a fundamental responsibility of the public sector that is here to stay — with each improvement that is made, public servants are regaining enthusiasm and pride in their work. Though there remains an impatience on the part of Canadians for better quality service from all levels of government, the recognition by the Public

Service itself that service delivery must continuously be improved and the many examples of improvements that are being made bode well for the future.

The public sector serves citizens rather than customers. It is an important distinction. *Customers* in the private marketplace seek to maximize their individual advantage. If customers are not satisfied with a transaction, they are free to abandon their relationship with the provider at

The public sector serves citizens rather than customers.

will. *Citizens* in a democracy are equal bearers of rights and duties in a community setting. That is, citizenship is not purely individual but rather derives from membership in a wider community of purpose, the democratic community to whose larger interests the Public Service is dedicated. A citizen is expected to work in concert with others, through democratic means, to alter an unsatisfactory situation.

Though service delivery in the public sector is and will remain different from that in the private sector, the public sector is, nevertheless, equally committed to service quality and value for money. Public servants want to meet citizens' expectations and are ready to remove barriers to more effective service delivery.

Public servants want to meet citizens' expectations and are ready to remove barriers to more effective service delivery.

effective service delivery, but it must be done in a manner that is true to the roles and values of the public sector.

Moving forward

Through the Task Force on Service Delivery Models, a 1996 task force of deputy ministers, we have analyzed some of the barriers to more effective service delivery to citizens; and we have looked at best practices within Canada at the federal, provincial and municipal levels, as well as internationally.

Ministers have a collective responsibility through Cabinet. They also have individual accountabilities that push in the opposite direction. We have discovered that one of the principal difficulties to be overcome is the vertical stovepipes that divide government activities into separate domains of service delivery that do not reflect the interconnectedness of the real world. Pursuit of the public interest requires that ministers and officials rise above individual mandates and act together to meet the needs of citizens.

More often than not, however, the barriers to integrated service delivery are self-imposed.

More often than not, the barriers to integrated service delivery are self-imposed.

They result from bureaucratic rules and red tape, the protection of turf and a fear of change. When these self-imposed barriers are addressed, we are limited, more often than not, only by

our imaginations.

The Task Force on Values and Ethics, a 1996 task force of deputy ministers, noted: "Truly integrated delivery will require an altogether new order of integrative competence at the front line of service delivery, and an altogether new mindset behind it, one that is truly capable of visioning government from the perspective of the citizen, and reconceiving the way we do things to meet the needs of real people."

- To achieve this result, *experimentation and innovation* need to be encouraged and supported. It is important to experiment, to learn, to make progress without the comfort of knowing all the facts ahead of time. For example, regional councils of senior federal officials in each province have often been incubators of change and experimentation. They are closest to the clients and their views on how best to meet client needs should be carefully considered. Their contribution is significant.
- It is equally important to accept that there can be no experimentation without *risk*. Ministers and senior officials must accept some of the uncertainty implicit in giving up a degree of control. Not every experiment will be a success. Some honest mistakes will be made. This needs to be understood and accepted. Our commitment should be to learn from these situations.
- We need *leaders who will lead by example* and who are prepared to move from control to trust — from supporting systems to supporting values — from the comfort of process to a commitment to results.
- We must relentlessly pursue the *elimination of self-inflicted impediments* to improved service delivery — such as bureaucratic red tape, turf protection and the fear of change — because these more than anything divert attention and energy from the goal of improved service to Canadians.
- We need to take a “*whole-of-government*” approach in service delivery which looks outward to the public interest rather than inward to the departmental interest.
- Finally, we need a commitment to *partnership* and *teamwork*.

There is no master plan — nor can there be. Everyone must join in and make a contribution. We will learn from each other. In so doing, we will discover new ways of modernizing the public sector and the Canadian federation at the same time.

*We will learn from
each other.*

V

Strengthening Policy Capacity

Last year's report noted the need to pay greater attention to longer-term and strategic policy development and to horizontal and crosscutting policy issues. It also noted the need for every department to replenish its policy capacity in order to be in a position to provide the government with broad policy options in every field. These priorities remain as valid today as they did last year.

Challenges to improved policy development

Providing high quality policy advice to ministers and the

government will always be a key role for the Public Service of Canada. The Task Force on Managing Horizontal Policy Issues, a 1996 task force of deputy ministers, noted: "Policy making is central to what

It is important to have a strong and vibrant policy capacity in the Public Service.

governments are about, and it is the policy development function of government that most distinguishes it from private sector organizations." It is, therefore, important to have a strong and vibrant policy capacity in the Public Service.

Over the past two years, through two deputy ministerial task forces — the Task Force on Strengthening Our Policy Capacity and the Task Force on Managing Horizontal Policy Issues — we have examined the policy advisory role of the Public Service of Canada and identified ways to improve the policy development capacity of the Public Service. Through these task forces, we learned the following:

- The key to good policy is *sustained demand*. Good policy development is an ongoing process, requiring strong, consistent leadership and support.
- There is a need to build a *strong policy community* among departments — a community of policy managers who can share best practices and address common problems concerning policy management and methods.
- The multifaceted nature and rapid pace of change trigger a heightened need for *long-term, reflective policy planning* that ascertains how change will affect Canada's future. Policy-makers must not get caught up in short-term, reactive, crisis-oriented policy development.
- Many of today's principal public policy issues are horizontal in nature. Horizontality requires *corporate rather than departmental action*, a characteristic which is placing new demands on traditional Public Service decision-making structures and culture. The Public Service must expand its knowledge base and increase inter-organizational collaboration to tackle the growing number of crosscutting policy issues that defy the authority and expertise of any single department or even, in a globalized world, any single government.
- In today's world, *a more integrated and collaborative approach to policy development* is required. The policy capacity of the Public Service must be strengthened so that the Public Service views policy development as more inclusive and approaches it in a more inclusive manner. The Public Service must promote the involvement of citizens in the public policy debate in order to meet their growing demands for greater access to information and greater participation in decision making. Citizens want their voices to be heard.

Making progress

The work of the two task forces mentioned earlier and their key findings are now being discussed in all departments. Their recommendations will serve to guide departments and central agencies as they strengthen the policy capacity of the Government of Canada.

Horizontal, Open and Inclusive Policy Development: The most critical elements in improving horizontal policy development and making the process more open and inclusive are a culture shift and strong leadership to reinforce the importance of co-ordination and collaboration across

A culture shift and strong leadership are needed to reinforce the importance of co-ordination and collaboration.

departments, and the involvement of citizens, stakeholders and others in the policy development process. Sustained commitment will be required across government.

In many sectors, departments are working more closely together to address crosscutting policy issues and to open up the policy development process. For example, the deputy ministerial Committee on International Affairs provides a forum for dealing with foreign policy issues and their domestic implications. The deputy ministerial Justice and Legal Affairs Committee is a key mechanism for the development of long-term multidisciplinary policies in the area of social justice.

Focus on the Long Term: For policy development and decision making to be effective, it is critical to ensure that the Government of Canada has the capacity to identify and address

long-term policy issues and pressure points, and that it has the information and analysis to take account of future trends in dealing with current policy issues.

To meet these objectives, a project called “Canada 2005” has

A project called “Canada 2005” has been launched to identify and analyze the major forces that will affect Canada in the next decade.

been launched to identify and analyze the major forces that will affect Canada in the next decade. As part of this initiative, an interdepartmental committee of assistant deputy ministers is

undertaking integrated research to provide an overview of the pressure points on Canadian society and to propose a research agenda and work program to fill possible gaps in our information base. This will become a permanent process to help achieve the ongoing integration of research throughout the government.

Other elements of the Canada 2005 project include creating opportunities for deputy ministers to hold informal discussions on key issues with experts from the academic and business communities.

Building a policy community: Over the past year, an interdepartmental umbrella group of policy assistant deputy ministers has been established to address shared problems of policy management, methods and best practices in policy work. Two areas of early study for this group are personnel management of the policy community and relations with the external research community. Over time, this umbrella group of ADMs will serve to forge a stronger sense of community among those involved in policy work and thus improve the policy-making process.

Improving the Policy Development Process: As noted in last year's report, Cabinet's strategic focus was reinforced by the introduction of an annual strategic planning cycle. This has contributed to the development of a sustained demand for long-term, strategic policy advice from the Public Service.

Over the past year, Cabinet's strategic planning cycle has been extended to the senior ranks of the Public Service. At the core of this process is an annual cycle of three deputy ministerial retreats. These are linked to the Cabinet planning process and focus primarily on implementing the government's comprehensive policy and management agenda. The work of

Cabinet's strategic planning cycle has been extended to the senior ranks of the Public Service.

the retreats is supported by permanent deputy ministerial committees which focus on the management of key operational and policy files.

Among the highlights of deputy ministerial deliberations over the past year has been the creation of a series of ad hoc groups that have supplemented the permanent committees by dealing with specific, issue-driven items. These temporary groups have taken the form of deputy ministerial task forces examining a number of challenges associated with the policy agenda and modernizing the Public Service. They were established to look at issues in greater depth than is possible at a single retreat or biweekly meeting. Over the past year, separate task forces have addressed the future of the Public Service, service delivery models, federal presence, federal presence abroad, overhead services, values and ethics, policy planning, and horizontal policy issues.

The newly devised ADM Forum also gives ADMs the opportunity for more broadly based corporate involvement. It affords them the opportunity to contribute their views on the principal policy and management files of the day and, at the same

time, forges a sense of community and common purpose. The ADM Forum consists of an annual cycle of three meetings. The meetings allow ADMs to examine in depth issues of a corporate nature which they have identified as of interest to the community.

The Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX) also helps, through its annual meetings and other forums, to inform and engage a diverse group of executives.

Over the next year, there is a need to extend the strategic

There is a need to extend the strategic planning framework to all levels of the Public Service.

planning framework beyond DMs and ADMs to all levels of the Public Service.

Including individual public servants in regular deliberations on the increasing number of horizontal issues can only serve to strengthen strategic, integrated, and

collaborative approaches to Public Service management. We need to find vehicles to engage the federal regional councils more directly in the policy development process and to reach downward in departments.

Moving forward

As with service delivery, one of the main challenges to overcome in strengthening the policy capacity of the Public Service is the vertical stovepipes that divide government activities into somewhat artificial domains. While departments are structured so that there is a close fit between the departmental mandate and the main issues facing the government, many policy issues cannot be easily compartmentalized along institutional lines. As noted by the Task Force on Values and Ethics: "Ultimately a truly integrated and horizontal form of service delivery may also lead back, indirectly, to an integrated and horizontal approach to

policy. For there is only so much that can be done at the front line if the policies themselves do not work together.”

Public servants will have to rethink how they conceive and develop policy proposals.

Public servants will have to rethink how they conceive and develop policy proposals.

They will need to focus on their collective responsibility to serve the broader public interest and to work across institutional lines to develop the best possible policy.

They must strike a balance in fulfilling both their individual accountabilities to their clients and stakeholders and at the same time their collective responsibilities to the broader public interest.

There again, this will require a culture change.

- It requires public servants to recognize the interdependence of policy issues and to *work co-operatively* across departmental lines to develop stronger, more integrated policy responses.
- It requires more *open, participatory and transparent decision making*. Citizens want a greater say in policy making. To respond to the increasing expectation among Canadians that they will be involved in policies and programs that affect their interests, it is incumbent on the Public Service to expand the avenues for open and inclusive policy development.
- It requires a collegial policy community working in *partnership* with other levels of government on policy issues that cross jurisdictional boundaries.
- As issues become more complex, it becomes more important than ever to nurture and *mobilize the policy capacity of the broader community* — think tanks, stakeholder groups, and

the academic community — both to fill research gaps and to validate policy direction.

- It requires *sustained leadership* that is committed to investing in long-term policy research and development and prepared to signal that co-operation, collegiality and collaboration are priorities in policy development.
- We need a “*whole-of-government*” approach to policy development which looks outward to the public interest — where departments bring government-wide objectives into their policy development processes and integrate departmental and corporate objectives.

VI

La Relève

Introduction

In today's global environment, the quality of the public sector will continue to make a significant difference to the performance of nations. A high quality public sector contributes to competitiveness, provides countries with a comparative advantage in their competition for trade and investment, and contributes to the quality of life and the standard of living of citizens.

Any country would be handicapped if it could not rely on a strong, competent, professional public service. Any government would be handicapped if it did not have a high quality public service to carry out its policies and programs.

Canadians and their elected representatives have always been able

Canadians and their elected representatives have always been able to rely on a public service that is one of the best in the world.

to rely on a public service that is one of the best in the world. This situation should not be taken for granted. The men and women now in public life and in the Public Service of Canada have an obligation to ensure that it

will continue to be the case.

The previous chapters have provided a progress report on the last 12 months and have given an indication of the reforms to come. The challenges facing public servants most recently have been to help government regain its fiscal sovereignty and to redefine its role.

The focus is now shifting to

- Reinventing the way we serve
- Ensuring a modern and vibrant institution to meet the needs of Canada and Canadians now and in the future

This chapter is about the people serving in the public sector of the Government of

To perform well, the public sector must constantly retain, motivate and attract a corps of talented and dedicated public servants.

Canada. People make the difference in any organization. In the public sector, they develop the policies, they identify the alternative courses of action and the consequences of those

actions, they provide services and they contribute to shaping the future. To perform well, the public sector must constantly retain, motivate and attract a corps of talented and dedicated public servants. There are indications that this could be the most difficult challenge that the Public Service of Canada will face over the coming years.

To meet this challenge, we need to recognize the signs of malaise in the Public Service and understand the factors that have contributed to the current situation. We also need La Relève: our words for our challenge, our commitment, and our duty to develop and pass on a vibrant institution staffed by highly qualified and committed professionals.

The situation today

There is growing evidence that it could become increasingly difficult to retain, motivate and attract people essential to the work of the Public Service over the coming decades.

There is a “quiet crisis” under way in the Public Service today. It

*There is a “quiet crisis”
under way in the Public
Service today.*

is quiet because few people are aware of the crisis and even fewer people have started to do something about it. The responsibility to act rests first with the Public Service. Public

servants must take charge and do all in their power to remedy the situation. Their actions will provide the necessary credibility for them to ask elected officials and Canadians to join the effort.

The problem is showing up in various forms.

- After years of downsizing, some public servants, for the first time, are questioning their career choice.
- Others are not convinced that their skills and abilities are being used effectively.
- Still others, after an exemplary career, would not advise their children to follow in their footsteps.
- Some students would not consider a career in the Public Service if presented with other options.

These are some of the signs of the problem, but they are not the cause. The problem results from what has happened and what has not happened over the past 10 or 15 years. And it will take just as long to change the course of events.

In order to address the cause, it is important to understand better the situation prevailing today. The following list of factors and observations is intended to be illustrative not exhaustive.

1. *The Public Service of Canada has been dealing with downsizing for a prolonged period of time.*

Downsizing started in the early 1980s and has progressively accelerated. More recent program decisions will lead to reducing the work force over a four-year period by approximately 55,000 full-time staff. No organization, public or private, could manage downsizing of this magnitude, and over such an extended period of time, without suffering the consequences.

Those who are leaving the Public Service are facing uncertainty and fear for the future. Those who remain are also facing considerable stress and uncertainty. Downsizing will not translate immediately into less work for those who remain. This will occur as some activities are eliminated and the work is re-engineered. During the transition, many have faced an unrelenting workload increase that is unsustainable over the long term. The lengthy period of stress and uncertainty has led many to question what the future might hold for them in the Public Service.

2. *Criticisms have affected Public Service pride.*

The debate surrounding the realignment of the role of government and the efforts of government to adapt to society's modern needs and to live within Canadians' collective means has affected the public servant's sense of pride.

It is easy to cross the line from the necessary debate about government priorities, role, programs and services to judgmental, and sometimes derogatory, comments about the people who provide those programs and services.

As well, some management literature has been critical of the public sector in general and of public sector management in particular. Briefly, this literature argued that many of the problems of the public sector could be resolved if only it were run like a business. This is a serious oversimplification. Academics specializing in public administration have repeatedly stressed the importance of the distinction between service to citizens and service to customers and the importance of due process to preserve the rights and entitlements of citizens. But their voice has too rarely been heard in this debate.

It is not surprising then that some of the most highly talented and motivated undergraduates and graduates are not showing their usual enthusiasm for a career in the Public Service. It is not surprising either that all this has had an impact on the morale of public servants.

3. *The Public Service is losing some of its most experienced members.*

The generation that entered the Public Service during the period of growth in the 1960s is now eligible for retirement. Over 30 percent of the current executive group will be in a position to retire by the year 2000, and this will rise to about 70 percent by 2005. A similar pattern exists in some of the professional and scientific categories.

These people have served their country well and for many years. They are entitled to retire, to pursue a different career, or to seek out a less demanding lifestyle if they so desire. However, with their departure, the institution will lose a wealth of knowledge, experience and know-how. To prepare the people who will take over will in itself be a major challenge. But there is evidence that an even more troubling trend has started to emerge.

Some of the best of the next generation of public servants are leaving well before their time and before they reach the top levels of the Public Service. Their decision is the result of many factors, including some mentioned in this list. But some are telling us, in their exit interviews, that their decision is also related to the fact that

- Their talents are not being used fully.
- Their desire to bring about change has repeatedly been frustrated.
- After many attempts, they have given up hope that necessary reforms to the management of the public sector will take place.
- Their commitment to serving the public interest remains intact, but they doubt whether they could make a difference in this environment.

4. *It is not possible to talk about morale and motivation in the public sector without raising the question of pay and overall compensation.*

Public servants do not expect the same monetary reward offered in the private sector. It should, however, be possible for public servants who are fully experienced and at the top of their profession to have working conditions, a working environment, and general compensation arrangements that allow them to pursue a career dedicated to the public interest. It should not be necessary for them to leave the Public Service in order to afford to raise a family or to put children through university.

The prolonged salary freeze in the public sector, combined with downsizing and lack of upward mobility, has created anomalies that need to be corrected.

5. *The private sector is actively recruiting Public Service senior managers and professionals.*

Public servants are “knowledge workers” and managers of knowledge workers. They are well trained in dealing with complex issues, reconciling multiple objectives, developing strategic alliances, creating consensus and organizing networks. These skills are increasingly in demand in the private sector today. While competition with the private sector has always been present, it has been heightened by a new and global economy.

6. *The situation prevailing today is not just the result of factors which are outside the control of the Public Service. In hindsight, it is now clear that today’s situation is also the result of not taking corrective measures at the appropriate time.*

Public Service managers did not pay sufficient attention to the combined effect of downsizing and demographic trends in the Public Service. As a result, not enough effort was put into introducing mitigating measures. For instance:

- Over the past 10 years, most *departments have substantially reduced their external recruitment*. The effect of this will be felt for many years to come. There are already shortages of qualified people in some categories. A reduced inflow of new talent also has an impact on the creativity of the organization. Furthermore, with little recruitment, the Public Service has not kept pace with the changing profile of the Canadian population as a whole.

- *Mobility, particularly interdepartmental mobility, is at an all-time low* despite the fact that the changing nature of service delivery and policy issues requires managers and policy analysts to acquire a broad diversity of knowledge and experience. As a result, excellent employees have not been given the chance to prepare adequately for future needs.
- *With downsizing came less opportunity for promotion and upward mobility.* No corporate measures were initiated to mitigate the effect of this and thus ensure that future leaders would be ready to take over when the time came.

In summary, the attention given to human resource management at all levels has been insufficient to prepare adequately the organization and its people for the future.

Attention to human resources has been insufficient.

La Relève: Our greatest challenge

There are serious challenges ahead, but the situation is not all bad. It is important to keep things in perspective. For example, the Public Service can count on the strength of its people — their expertise, their experience and their commitment. As well, over the past few years there has been real and tangible progress.

- The government provided Public Service managers with the tools they needed to manage downsizing, which they have done responsibly and competently, thus enabling the continued productivity of the work force. With the help of the human resource community, very few people have been laid off involuntarily, and many of those have found employment outside the Public Service.

- With the role of government largely redefined and governments regaining their fiscal sovereignty, we should see the end of downsizing in the public sector.
- The government has put an end to the wage freeze and reinstated wage increments and performance pay.
- Treasury Board is working with labour leaders to prepare for a return to collective bargaining.

Furthermore, a career in the public sector continues to have great appeal. No other career offers the same diversity, breadth of experience, complexity or excitement. This is the base from which to develop a sense of pride and to rethink our approach to human resource management.

A career in the public sector has great appeal.

A rewarding career for public servants is one that provides

An opportunity to contribute to the public good and to make a difference. The very deep satisfaction associated with making a contribution to Canada and Canadians should not be underestimated. It is the most important motivation of public servants.

An opportunity to develop one's talents to their fullest potential and to work with colleagues who are equally talented and committed.

An opportunity to be exposed to the richness and diversity of the organization; to learn, to grow, and to pursue one's personal development.

These are the rewards of a public sector career. This is the base from which we must motivate public sector employees and, by so doing, improve our ability to retain and attract the talent the organization needs now and will need in the future.

La Relève is

- A *challenge* to build a modern and vibrant institution able to use fully the talents of its people
- A *commitment* by each and every public servant to do everything in their power to provide for a modern and vibrant organization now and in the future
- A *duty*, as the guardians of the institution, to pass on to our successors an organization of qualified and committed staff ready to face the challenges of their time

We need a bias for action.

Over the years, there have been many studies on ways to improve the management of human resources, but the results are not commensurate with the efforts. We need a bias for action. Our approach should be to try, to experiment, and to learn as we go. Public servants will more

easily forgive their Public Service leaders for a few errors along the way than they will forgive a lack of trying.

La Relève is everyone's responsibility and it will require

La Relève is everyone's responsibility and it will require everyone's commitment.

everyone's commitment, but it will be particularly demanding for managers. It cannot be done by one person or one department acting alone, and it will require a co-ordinated and sustained effort over a long

time. Every individual, every department, every agency and every unit has a role to play.

We need to turn our attention to rebuilding motivation and pride.

We need a new balance between corporate and individual responsibility.

We need to create, through initiatives by everyone, an environment where people are valued, recognized, provided with opportunities for self-development and treated in accordance with the core

values of the Public Service. Every department will be called upon to take initiatives to ensure that the focus on people is real and sustained. We need to strike a new balance between corporate responsibility and individual responsibility. It is unfair to put the burden on individuals alone. There is a departmental and a corporate responsibility.

Departmental planning

To date, the Public Service has had a poor track record for human resource and career planning. However, some departments, such as Statistics Canada and Natural Resources Canada, have been showing us the way and have taught us that focussing on the medium- to long-term can bring meaningful results. We need to learn from them.

Each department has been asked to analyse its human resource situation and to prepare a plan of action.

- What can be done in each department and at the corporate level to build a modern and vibrant organization that can fully use the talents of all its people?
- What can be done to expose employees to the diversity and richness of their institution and thus prepare them to take charge in the future?

- What can be done to build an institution that is more representative of those we serve?
- What can be done to remove the impediments to employees' desire to make a contribution and bring about the changes needed to better serve Canadians?

As departments shape their plan of action, they will also shape the corporate agenda.

Corporate support

At the corporate level, we should undertake only those initiatives that cannot be achieved at another level. Much of La Relève can be addressed through departmental initiatives. However, there is also a need for corporate action. Central agencies owe it to departments to support their efforts and act decisively in areas requiring corporate attention.

Corporate action should be selective.

Deputy ministers have already begun to identify corporate issues requiring urgent attention. While some of these corporate initiatives will focus on the executive group, it is important to note that La Relève is not just about executives or high flyers. Nor is it concerned only with younger members of our

La Relève is not just about executives or high flyers.

work force. La Relève addresses the human resource requirements of the whole Public Service. All employees must have the skills and tools that are essential for their work; they need a supportive work environment; and they need to understand the valuable contribution they make to the quality of

life of their fellow Canadians. As departmental action plans are completed, other initiatives requiring corporate action will be identified and acted upon.

Some issues for corporate action have already been identified. A more comprehensive list will be developed by the end of June 1997. To date, the corporate initiatives include

- Accelerated executive development
- Prequalification of potential assistant deputy ministers
- Appointment to level for assistant deputy ministers
- Compensation and retention
- Support for professional communities
- External recruitment

Accelerated executive development

A prolonged period of downsizing, along with fewer

People in the executive ranks will be helped to grow further and faster.

opportunities for promotion and for interdepartmental mobility, has led to little opportunity for managers and potential managers to obtain the diversity of experience that would have prepared them to

take over the institution in the future. To help remedy this situation, early in 1997 we are introducing an accelerated development program for executives with high potential. Executives interested in the program will self identify and will go through a rigorous assessment.

Prequalification of potential assistant deputy ministers

In order to open up the appointment process and provide greater opportunity for advancement and diversity of experience, executives will be invited to volunteer for prequalification to the assistant deputy minister level. Invitations seeking applicants for a generic rather than a position-based ADM pool will be issued regularly. Applicants will be assessed and, if successful, will form a pool of prequalified candidates available for deployment as the need arises.

Appointment to level for assistant deputy ministers

Assistant deputy ministers are key to the leadership of the Public Service of the future. However, in the wake of downsizing, interdepartmental mobility for ADMs has also been more difficult. They have not always been able to benefit from the diversity of experience that a career in the Public Service should permit.

Surveys have shown that assistant deputy ministers would

*The sharing of
responsibility must
be rebalanced.*

welcome corporate feedback and corporate support, particularly in developing career plans and in acquiring a greater diversity of experience. To provide ADMs with greater support and assistance, the sharing of responsibility between

individuals and the corporation must be rebalanced.

The system that we have now — the system that served most of us very well in a period of growth, the system in which every man and woman is on their own to look after their personal career needs — is not working as well in the current environment. And it will not meet our needs in the future. It does not give individuals or the Public Service enough opportunities to diversify experience through mobility, nor does it give corporate support for career development. We need to correct the balance and provide opportunities for mobility. Moreover, assistant

deputy ministers should benefit from corporate feedback, corporate assessment, corporate support, and corporate plans for assignment and reassignment.

Deputy ministers and associate deputy ministers are a corporate resource that has long been nurtured through corporate assessment and feedback, rotations, sabbaticals and training. The time has come when the public sector as a whole must take on more responsibility for fostering the development of the assistant deputy minister community.

The public sector as a whole must now take on more responsibility for the ADM community.

We will, therefore, move to an appointment-to-level system for new appointments to the assistant deputy minister level. Appointment to level means qualification to a level and not a job; it means assignment and reassignment; and it means a commitment by the organization as a whole to give the candidate feedback and training on his or her next assignment.

New ADMs will be appointed to a level, not a job.

The rights and personal preferences of assistant deputy ministers who were appointed under the current regime and who choose not to join the corporate system will be respected. An open invitation will be extended to all ADMs to join the new system if it meets their career expectations.

The preferences of current ADMs will be respected.

It may be that the whole executive community would be better served by a similar system. But we will begin at the assistant deputy minister level. We will proceed pragmatically, involving ADMs and the executive community in the design of a system of

rotations that can best meet the needs and expectations of individuals and the Public Service as a whole.

Compensation and retention

The compensation policy of the Government of Canada must ensure that the public sector will be able to retain and attract people with the skills it will need to serve Canadians in the future. Some of these issues will be addressed in the context of a return to collective bargaining.

In order to obtain independent advice concerning executives, deputy ministers, and other governor-in-council appointees, the President of the Treasury Board has established an external consultative committee that will provide advice on compensation strategies and principles and on overall management issues.

But compensation is not the only, nor the most important, factor required to ensure that the Public Service can motivate, retain, and attract the talent it needs. A number of factors are necessary to ensure that public servants have the working conditions that support their commitment to serve the public good. These conditions include recognition and respect; support for necessary reform; an opportunity to contribute, to learn, and to acquire diverse experience. These conditions also include fair compensation.

Support for professional communities

Some professional groups will also need collective attention. For one, the *policy community* is examining ways to improve practices in recruiting, training and managing the careers of people engaged in policy work. As well, the *communications community* is looking to enhance its function. This includes developing core competencies for the director-general level and identifying opportunities for lateral assignments and interchanges. A third community, the *scientific professionals*, is working on a comprehensive strategy for its people.

Other professional communities, such as *human resources*, *informatics*, and *information management*, are beginning to examine ways to renew their ranks and meet their special needs. We need to encourage and support these groups as they identify options and make recommendations on how best to renew their communities.

External recruitment

Recruitment from universities is at an all-time low. Programs designed to attract highly talented and motivated graduates to join the Public Service are not working well. Some programs, such as the Management Trainee Program and the Accelerated Economist

*Recruitment issues
need to be addressed
on an urgent basis.*

Training Program will require greater corporate attention. For example, the Management Trainee Program is intended to recruit university graduates and current public servants with high management potential and develop them through assignments for positions at the middle management level. While the quality of candidates is high, the program is not living up to expectations. Departments have significantly reduced their demand for participants, and trainees often find that their assignments lack substance and challenge. These issues will be reviewed in the context of each department's plan of action.

Conclusion

La Relève is first and foremost the individual and collective commitment of public servants to do all in their power to make the Public Service a better place and to leave behind an organization that is better than the one they inherited.

This commitment is the most important ingredient in building a modern, vibrant institution that will meet the needs of Canadians now and in the future.

This is an important and exciting challenge. In dealing with the challenge, we will show a bias for action — which will speak louder than words about the importance of the public sector and of public servants.

VII

Conclusion

We in the Public Service of Canada have lived through an historical period of change resulting from governments taking measures to regain their fiscal sovereignty and realign their role to better serve Canadians. The public sector is entering a new but equally challenging period.

The period ahead will be about

- Forging new relationships among governments
- Laying the basis for new partnerships with other sectors of society
- Strengthening the relationship between government and citizen

This will reaffirm the need for a professional, non-partisan public service. Furthermore, it will require that public servants renew their commitment to serving Canada and Canadians by doing things differently. It will mean focussing on the whole, rather than on the parts, by

- Putting the public interest ahead of the interests of any single department or agency in policy development
- Serving citizens as whole persons by moving from single to integrated services

It will require a culture change:

- Learning to work in teams and in partnerships

- Exploring and experimenting with different ways of doing things, helping each other and learning as we go
- Dismantling barriers and removing red tape

As we move forward, it will be important to protect the capacity of the Public Service to serve the public interest. The values of serving in the public interest and of supporting a parliamentary democracy will always remain central to the role of the public sector. In the past, as in the future, these values are the foundation of the public sector.

- *Loyalty to the public interest as represented and interpreted by the duly elected government of the land* — Loyally helping ministers, under the rule of law, to serve the public good. This requires respect for fundamental democratic values, such as accountability to ministers and, through them, to the citizens of Canada; support for the government of the day; and respect for the rule of law and due process.
- *Service to Canada and Canadians* — This is about values such as excellence, professional competence, quality and efficiency. Public servants must constantly renew their commitment to serve Canadians by enhancing the quality of service, by adapting to changing needs and by improving productivity.
- *Ethical values such as honesty, integrity and probity* — While these values are no different from those found in other sectors of society, they take on a particular meaning in the Public Service, where they mean the ability to hold a public trust and to put the common good ahead of any private or individual self-interest.
- *People values such as fairness and equity* — Because citizens in a democracy are equal bearers of rights and duties, it is a principle of public service that citizens should be treated

equitably and not with special favour to some. Balancing the interests and preserving the rights of citizens in a fair and equitable manner is fundamental to public service.

Mr. Prime Minister, in any organization, people make the difference. With your continued support and the support of your government, the men and women serving in the Public Service are willing and able to shoulder the challenges of their time. I look forward to reporting back to you next year about their struggle, their effort, their success, and their dream of shaping a modern and relevant institution to serve Canada and Canadians.

remplir une charge publique et de faire passer le bien commun avant les intérêts privés ou particuliers.

- *Les valeurs humaines telles que l'impartialité et l'équité.* En démocratie, tous les citoyens ont des droits et des obligations; la fonction publique a donc pour principe de traiter tout le monde équitablement et sans favoritisme. Trouver le juste équilibre entre les intérêts des citoyens et leurs droits constitue un devoir essentiel de la fonction publique.

Dans toute organisation, les gens font toute la différence. Monsieur le Premier ministre, avec votre appui et celui de votre gouvernement, les hommes et les femmes oeuvrant dans la fonction publique du Canada sont prêts et capables d'affronter les problèmes de leur époque. Je me ferai un plaisir de vous faire rapport l'an prochain de leurs luttes, de leurs efforts, de leurs succès et de leur rêve de bâtir une institution moderne et adaptée aux besoins du Canada et des Canadiens.

Cela demandera un changement de mentalité, c'est-à-dire :

- renforcer le travail en équipe et former des partenariats;
- explorer et expérimenter de nouvelles méthodes tout en nous entraînant et en tirant parti des leçons apprises;
- abattre les obstacles et éliminer les tracasseries administratives.

Ce faisant, il faudra veiller à continuer de bien servir l'intérêt public. Le service à la population et l'appui à la démocratie parlementaire resteront toujours au cœur de la mission du secteur public. Autant que dans le passé, ces valeurs seront l'assise du secteur public de demain.

- *Le respect de l'intérêt public tel que défini par le gouvernement dûment élu.* Aider les ministres, conformément à la primauté du droit, à travailler au bien public. Cela implique le respect des valeurs démocratiques fondamentales telles que l'obligation de rendre des comptes aux ministres et, par leur entremise, aux citoyens du Canada, l'appui au gouvernement au pouvoir et le respect de la primauté du droit.
- *Le service au Canada et aux Canadiens.* Il s'agit des valeurs telles que l'excellence, la compétence professionnelle, la recherche de la qualité et l'efficacité. Les fonctionnaires doivent constamment renouveler leur engagement à servir les Canadiens en rehaussant la qualité des services offerts, en s'adaptant aux nouveaux besoins et en améliorant la productivité.
- *Les valeurs morales telles que l'honnêteté, l'intégrité et la probité.* Bien que ces valeurs se retrouvent aussi dans d'autres secteurs de la société, elles prennent un sens particulier dans la fonction publique, où elles se traduisent par la capacité de

VII

Conclusion

Nous avons vécu dans la fonction publique du Canada une époque de changements qui fera date. Elle résulte de la volonté des gouvernements de retrouver leur autonomie financière et de revoir leurs rôles pour mieux servir les Canadiens. Le moment est venu pour le secteur public de s'attaquer à d'autres défis tout aussi exaltants.

La tâche qui nous attend consistera à :

- établir de nouveaux rapports entre les gouvernements, jeter les bases de nouveaux partenariats avec d'autres secteurs de la société,
- renforcer les rapports entre l'Etat et le citoyen.

Cela confirmera la nécessité d'une fonction publique professionnelle et non partisane. De plus, il nous faudra renouveler notre engagement de servir le Canada et les Canadiens en changeant nos méthodes et en concentrant notre action sur l'ensemble plutôt que sur les parties, c'est-à-dire :

- placer le bien public au centre de toutes les politiques publiques et avant l'intérêt respectif des ministères et agences;

- servir les citoyens dans leur globalité en passant des services à la pièce à des services intégrés.

Cette volonté est l'élément essentiel pour bâtir l'institution moderne et dynamique qui répondra et aux besoins actuels et aux besoins futurs des Canadiens.

C'est un défi important et passionnant. Pour le relever, nous prendrons résolument parti pour l'action qui, plus que les mots, montrera l'importance que nous attachons au secteur public et à ses employés.

pour les directeurs généraux et cernera les possibilités d'affectations latérales et d'échanges. Un troisième groupe, celui des *professionnels scientifiques*, est en train d'élaborer une stratégie globale pour ses membres.

D'autres groupes professionnels, tels que ceux des *ressources humaines* et de l'*informatique et de la gestion de l'information*, sont à examiner comment renouveler leurs effectifs et répondre à leurs besoins particuliers. Nous devons encourager ces groupes à définir leurs besoins et à faire des recommandations sur les moyens de se renouveler.

Le recrutement externe

Le recrutement universitaire est à son plus bas niveau. Certains programmes visant à attirer des diplômés prometteurs dans le secteur public se sont avérés inefficaces. Certains, comme le Programme de stagiaires en gestion et le Programme de formation accélérée pour les économistes nécessiteront plus d'attention. Par exemple, le Programme de stagiaires en gestion vise à recruter des diplômés universitaires et des fonctionnaires démontrant des qualités de bons gestionnaires et à les former grâce à diverses affectations de niveau intermédiaire. Bien que les candidats soient de haut calibre, le programme ne donne pas les résultats escomptés puisque les ministères ont réduit leur demande de stagiaires et les affectations ne répondent pas adéquatement aux besoins des stagiaires. Ces questions seront examinées dans le cadre de plans d'action ministériels.

Il est urgent de se pencher sur la question du recrutement.

« La relève » est d'abord et avant tout la volonté individuelle et collective des fonctionnaires de tout mettre en oeuvre pour faire de la fonction publique un milieu de travail dynamique et pour léguer une organisation meilleure à ceux qui nous suivront.

Conclusion

cadres supérieurs seront invités à participer à la conception du système de rotation qui pourra le mieux répondre aux besoins et aux attentes des individus et de l'ensemble de la fonction publique.

La rémunération et le maintien en poste

La politique de rémunération du gouvernement du Canada doit permettre au secteur public d'attirer et de garder les candidats ayant les compétences qui lui seront nécessaires pour servir les Canadiens. Certaines questions qui se posent à ce sujet seront examinées dans le cadre des négociations collectives qui reprendront prochainement.

Afin d'obtenir un avis impartial dans le cas des cadres supérieurs, des sous-ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil, le président du Conseil du Trésor a mis sur pied un comité consultatif externe. Ce comité aura pour mandat de donner des avis et conseils sur les principes et les stratégies de rémunération et sur d'autres questions connexes.

La rémunération n'est ni la seule ni même la plus importante condition pour que la fonction publique puisse motiver, garder et attirer les talents dont elle a besoin. D'autres éléments sont nécessaires pour que les conditions de travail aident les fonctionnaires à se consacrer au service du bien public. Ces conditions comprennent la reconnaissance et le respect, l'appui aux réformes nécessaires, la possibilité de participer et d'apprendre, et celle de diversifier leur expérience. Cela comprend aussi une juste rémunération.

Le soutien aux groupes professionnels

Il faudra également un effort collectif pour prêter main-forte à certains groupes professionnels. Ainsi, le *groupe chargé de l'élaboration des politiques* étudie comment améliorer ses méthodes de recrutement, de formation et de gestion de carrière. Le *groupe des communications* établira un profil de compétences

Les sous-ministres et les sous-ministres délégués sont une

ressource collective qui a bénéficié d'une gestion collective favorisant les évaluations, la rétroaction, les affectations diversifiées, les congés de ressourcement et la formation. Le temps est venu d'assumer une plus grande responsabilité collective pour le développement des sous-ministres adjoints.

*Le temps est venu
d'assumer une plus
grande responsabilité
collective pour le
développement des sous-
ministres adjoints.*

Nous adopterons donc, pour les *nouveaux* sous-ministres adjoints un système de nomination au niveau plutôt qu'à un poste; cela signifie aussi des affectations et des réaffectations périodiques. Il faudra l'engagement de tous les ministères pour fournir la formation et la diversité d'expérience qui feront un succès de ce projet.

*Les nouveaux sous-
ministres adjoints
seront nommés au
niveau plutôt qu'à
un poste.*

Les droits et le choix personnel des sous-ministres adjoints qui

ont été nommés en vertu du

système actuel seront respectés. Personne n'aura à se joindre au nouveau régime contre son gré. Tous les sous-ministres adjoints seront invités à se joindre au nouveau régime si cela répond à

*Le choix des sous-
ministres adjoints
actuels sera respecté.*

leurs besoins et à leurs aspirations professionnelles.

Il se pourrait que l'ensemble des cadres supérieurs bénéficient d'un système semblable, mais nous procéderons avec prudence en commençant par les sous-ministres adjoints. Nous adopterons une démarche pragmatique : les sous-ministres adjoints et les autres

et, s'ils sont retenus, ils feront partie d'un groupe de candidats présélectionnés prêts à entrer en fonction dès que le besoin se manifestera.

Les nominations de sous-ministres adjoints au niveau
 Les sous-ministres adjoints constituent un élément essentiel du leadership de la fonction publique de demain. Mais à cause de la réduction des effectifs, leur mobilité a diminué. Ainsi, ils n'ont pas toujours pu bénéficier de l'expérience diversifiée qu'offre habituellement une carrière dans la fonction publique.

Des sondages ont révélé que les sous-ministres adjoints

aimeraient recevoir plus de
 rétroaction et de support collectif,
 en particulier pour guider leur
 carrière et les aider à diversifier
 leur expérience. Afin de les
 appuyer et de les aider davantage,
 il faut rééquilibrer le partage des
 responsabilités individuelles et collectives.

***Il faut rééquilibrer
 le partage des
 responsabilités.***

Le système actuel, où les fonctionnaires sont laissés à eux-mêmes pour s'occuper de leur carrière, a bien fonctionné pour la plupart d'entre nous durant une période de croissance, mais il ne répond pas aussi bien aux besoins du contexte actuel ni à ceux de l'avenir. Il ne donne pas suffisamment la chance aux employés qui le désirent de diversifier leur expérience, pas plus qu'il ne permet à la fonction publique d'appuyer le perfectionnement professionnel. Il faut rétablir l'équilibre et assurer la mobilité des gens. En outre, les sous-ministres adjoints sont en droit de s'attendre de recevoir de la part de l'organisation de la rétroaction, une évaluation, du soutien, des plans d'affectation et de réaffectation.

- la présélection des candidats au niveau de sous-ministre adjoint,
- les nominations de sous-ministres adjoints au niveau,
- la rémunération et le maintien en poste,
- le soutien aux groupes professionnels,
- le recrutement externe.

Le perfectionnement accéléré des cadres supérieurs

La période prolongée de décroissance, conjuguée à la baisse des

promotions et de la mobilité interministérielle, a fourni peu d'occasions aux gestionnaires actuels et en puissance d'acquérir l'expérience diversifiée qui les aurait préparés à prendre l'institution en main. Afin de redresser en

partie la situation, nous lancerons au début de 1997 un

programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs prometteurs. Ceux qui proposeront leur candidature feront l'objet d'un processus de sélection rigoureux.

On aidera les cadres à se perfectionner et à gravir les échelons plus rapidement.

La présélection des candidats au niveau de sous-

ministre adjoint

Afin de rendre le processus de nomination plus ouvert et de donner aux cadres supérieurs la chance de gravir les échelons et de diversifier leur expérience, les candidats seront invités à présenter leur candidature à un processus de présélection en vue d'une nomination au niveau de sous-ministre adjoint. Cette invitation sera faite périodiquement. Les candidats seront évalués

Le soutien de l'organisation

La fonction publique dans son ensemble ne devrait prendre en

charge que les initiatives ne pouvant être prises en charge à un autre niveau. « La relève » prendra surtout forme au niveau des ministères. Les organismes centraux devront coordonner l'effort collectif, soutenir le travail des ministères et intervenir dans les secteurs

nécessitant une vue d'ensemble.

Les interventions à l'échelle du secteur public doivent être sélectives.

Les sous-ministres ont déjà commencé à identifier certaines initiatives qui nécessiteront une approche collective. Bien que certaines de ces initiatives visent le groupe de la direction, il faut noter que « La relève » ne s'adresse pas uniquement aux cadres supérieurs, aux employés les plus prometteurs et aux jeunes recrues. « La relève » porte sur les besoins en ressources humaines de l'ensemble de la

« La relève » ne s'adresse pas uniquement aux cadres supérieurs et aux employés les plus prometteurs.

Tous les employés doivent posséder les compétences et les outils essentiels à leur travail; ils doivent avoir l'appui de leur milieu de travail et prendre conscience de l'importance de leur contribution à la qualité de vie de leurs concitoyens. Lorsque les plans d'action des ministères seront achevés, une liste des initiatives nécessitant une intervention collective sera colligée.

Cette liste complète sera dressée d'ici la fin de juin 1997. À ce jour, les projets suivants ont été identifiés :

- le perfectionnement accéléré des cadres supérieurs,

injuste de laisser le fardeau du renouvellement aux personnes. La responsabilité se situe également au niveau ministériel et collectif.

La planification ministérielle

Jusqu'à maintenant, la fonction publique a affiché une piètre performance en ce qui a trait à la planification des ressources humaines et des carrières. Certains ministères, dont Statistique Canada et Ressources naturelles Canada, ont montré la voie à suivre et ont démontré les bénéfices d'une planification à moyen et à long terme. Il faut tirer parti de leur enseignement.

Chaque ministère devra analyser l'état de ses ressources humaines et élaborer un plan d'action sur :

- ce qui peut être fait dans le ministère et à l'échelle de la fonction publique pour bâtir une organisation moderne et dynamique permettant d'exploiter pleinement les talents de tous ses employés;
- ce qui peut être fait pour que les employés bénéficient de la diversité et de la richesse de leur institution, et que ce faisant ils soient prêts à assumer leurs responsabilités futures;
- ce qui peut être fait pour bâtir une institution qui soit plus représentative de la population que nous servons;
- ce qui peut être fait pour éliminer les obstacles empêchant les employés de contribuer aux changements nécessaires pour mieux servir les Canadiens.

En élaborant leur plan d'action, les ministères façonneront également un plan d'intervention à l'échelle de la fonction publique.

Il y a eu depuis des années nombre d'études sur la façon

d'améliorer la gestion des ressources humaines, mais les résultats ne sont pas proportionnés aux efforts déployés. Il faut un parti pris pour l'action. Nous devons changer notre

Il faut un parti pris pour l'action.

approche. Il faut expérimenter et apprendre au fur et à mesure. Les fonctionnaires pardonneront quelques erreurs de parcours à leurs dirigeants de la fonction publique, mais ils ne leur pardonneront pas de ne pas s'attaquer aux défis.

Si la relève est la responsabilité de tous et exige l'engagement

général, elle exige encore plus de la part des gestionnaires. Elle ne peut être l'oeuvre d'une seule personne ou d'un seul ministère. Il faudra des efforts concertés et soutenus sur une longue période. Tous les fonctionnaires, tous les ministères, tous les organismes et toutes les sections ont un rôle à jouer.

La relève est la responsabilité de tous, et elle exige l'engagement général.

Il faut rebâtir la motivation et la fierté de la fonction publique.

Nous devons créer, par les initiatives de chacun, un milieu où les employés peuvent se perfectionner et où ils sont valorisés, reconnus et traités conformément aux valeurs fondamentales de la fonction publique. Tous les ministères seront appelés à prendre des initiatives axées sur la gestion de leurs ressources humaines. Il faudra trouver un nouvel équilibre entre la

Il faudra trouver un nouvel équilibre entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective.

responsabilité individuelle et la responsabilité collective. Il est

associée à contribuer au bien-être du Canada et des Canadiens. Voilà la plus grande source de motivation des serviteurs de l'Etat;

- d'exploiter son plein potentiel et de travailler avec des collègues tout aussi talentueux et dévoués;

- de bénéficier de la richesse et de la diversité de l'organisation, d'apprendre, de s'épanouir et de se perfectionner.

Voilà les avantages qu'offre une carrière dans le secteur public. Ce sont les éléments de base dont nous devons nous inspirer pour motiver les fonctionnaires, et améliorer notre capacité à retenir et à attirer les compétences dont l'organisation a besoin aujourd'hui et dont elle aura besoin à l'avenir.

L'initiative appelée « La relève » est :

- le *défi* de bâtir une institution moderne et dynamique capable de tirer pleinement profit des aptitudes de ses employés;
- l'*engagement* des fonctionnaires de tout mettre en oeuvre, sur le plan individuel et collectif, pour faire de la fonction publique une organisation moderne et dynamique aujourd'hui et demain;
- l'*obligation*, en tant que gardiens de l'institution, de léguer à nos successeurs une organisation dotée de personnes compétentes et dévouées capables de relever les défis de leur temps.

- Le gouvernement a donné aux gestionnaires de la fonction publique les outils nécessaires pour gérer les compressions d'effectifs, ce qu'ils ont fait avec sérieux et compétence sans nuire à la productivité des fonctionnaires. Avec l'aide des spécialistes en gestion des ressources humaines, très peu d'employés ont dû quitter la fonction publique contre leur gré, et plusieurs ont trouvé un emploi à l'extérieur de la fonction publique.

- Le rôle de l'État ayant été redéfini dans une large mesure et les gouvernements étant en voie de retrouver leur autonomie financière, la décroissance du secteur public devrait tirer à sa fin.

- Le gouvernement a mis un terme au gel des salaires et a rétabli les augmentations salariales et la rémunération au mérite.

- Le Conseil du Trésor prépare avec les chefs syndicaux un retour à la table de négociation.

En outre, une carrière dans le secteur public demeure attrayante.

Une carrière dans le secteur public demeure attrayante.

C'est une carrière sans pareil. On ne retrouve nulle part ailleurs la diversité, la richesse, la complexité que procure une carrière dans le secteur public. Ce sont là les éléments de base à partir desquels on pourra rebâtir la fierté d'une carrière dans le secteur public et repenser la gestion des ressources humaines.

Une carrière enrichissante dans le secteur public est une carrière qui permet :

- de contribuer au bien public et d'influer sur le cours des choses. Il ne faut pas sous-estimer la profonde satisfaction

l'organisation. En outre, à cause du faible recrutement, la fonction publique ne correspond plus au profil de la population canadienne en général.

- *La mobilité, surtout la mobilité interministérielle, est à son plus bas, au moment où les changements dans la prestation des services et les questions transversales exigent que les gestionnaires et les analystes diversifient leurs connaissances et leur expérience. Par conséquent, d'excellents employés n'ont pas eu la chance de se préparer pour répondre aux défis de l'avenir.*

- *La décroissance a réduit les chances de gravir les échelons. Aucune mesure n'a été prise pour redresser quelque peu cette situation afin que les futurs leaders soient prêts à prendre l'organisation en charge en temps opportun.*

Bref, à tous les niveaux, on n'a pas accordé l'attention nécessaire

à la gestion des ressources

humaines pour préparer

l'organisation et son

personnel à affronter

l'avenir.

*On n'a pas accordé
l'attention nécessaire aux
ressources humaines.*

La relève, notre plus grand défi

Il y a de grands défis à relever, mais la situation n'est pas sans espoir; des progrès ont été accomplis. Ainsi, la fonction publique peut compter sur la force de ses employés, leur expertise, leur expérience et leur dévouement. En outre, des progrès réels et sensibles ont été réalisés au cours des dernières années.

Il ne devrait pas être nécessaire de quitter la fonction publique pour élever une famille ou envoyer ses enfants à l'université. Le gel prolongé des salaires dans le secteur public, conjugué aux compressions d'effectifs et à l'impossibilité de gravir les échelons, a créé des anomalies qu'il faut maintenant corriger.

5. *Le secteur privé cherche de plus en plus à recruter les cadres supérieurs et les professionnels de la fonction publique.*

Les fonctionnaires sont des « travailleurs du savoir » et des gestionnaires de ce genre de travailleurs. Ils ont l'habitude de gérer des questions complexes, concilier de multiples objectifs, nouer des alliances stratégiques, créer des consensus et établir des réseaux. Ces compétences sont de plus en plus recherchées dans le secteur privé aujourd'hui. La concurrence normale entre les deux secteurs s'est accentuée avec l'émergence de la nouvelle économie mondiale.

6. *La situation actuelle n'est pas imputable uniquement à des éléments qui échappent à la fonction publique. En rétrospective, il est clair qu'elle découle également du manque de mesures correctrices en temps opportun.*

Les gestionnaires n'ont pas tenu suffisamment compte des effets combinés de la décroissance et du profil démographique de la fonction publique. Par conséquent, peu de mesures correctrices ont été prises pour en atténuer les effets. Par exemple :

- Ces dix dernières années, la plupart des ministères ont réduit considérablement leur recrutement extérieur. Cette mesure aura des répercussions pendant de nombreuses années. On observe déjà une pénurie de gens qualifiés dans certaines catégories. La carence de nouveaux effectifs se répercute aussi sur le dynamisme de

Ces personnes ont servi leur pays avec dévouement pendant de nombreuses années. Elles ont droit à une retraite bien méritée, à une autre carrière ou à un rythme de vie moins exigeant, si tel est leur désir. Avec leur départ, l'institution perdra une somme incroyable de connaissances, d'expérience et de savoir-faire. Préparer leur relève sera en soi un immense défi.

Une tendance plus troublante encore commence à se dessiner : certains des meilleurs employés de la génération suivante partent bien avant le temps et bien avant d'avoir atteint les échelons supérieurs. De nombreux facteurs, dont quelques-uns sont mentionnés dans cette liste, expliquent leur décision. Mais certains nous disent, dans leur entrevue de départ, que leur décision est aussi liée au fait :

- que leurs talents ne sont pas pleinement exploités;
- que, maintes et maintes fois, ils n'ont pu faire bouger les choses comme ils le souhaitaient;
- que, après de multiples tentatives, ils ont cessé d'espérer que les réformes nécessaires seraient apportées;
- qu'ils ont gardé le désir de servir l'intérêt public, mais qu'ils ne croient pas pouvoir y arriver dans un tel contexte.

4. *Il est impossible de parler de moral et de motivation dans le secteur public sans parler de rémunération et d'indemnités.*

Les fonctionnaires ne s'attendent pas à bénéficier des conditions salariales du secteur privé. Il faudrait, cependant, pouvoir offrir aux fonctionnaires d'expérience au sommet de leur carrière des conditions et un milieu de travail ainsi que des modalités générales de rémunération qui leur permettent de poursuivre une carrière consacrée à servir l'intérêt public.

moderne et de vivre selon les moyens des Canadiens, a affecté la fierté des serviteurs de l'État.

Entre tenir un débat légitime et nécessaire sur les priorités, le rôle, les programmes et les services de l'État et faire des commentaires désobligeants sur les personnes qui fournissent ces programmes et services, il n'y a qu'un pas, souvent vite franchi.

En outre, certaines publications sur la gestion ont été très critiques du secteur public et de son mode de gestion. Selon cette littérature, nombre des problèmes du secteur public seraient réglés si seulement le gouvernement était géré comme une entreprise. C'est pousser loin la réduction. De nombreux universitaires spécialisés en administration publique ont insisté à maintes reprises sur la différence entre le service aux citoyens et le service aux consommateurs, de même que sur l'importance de protéger les droits des citoyens. Leur voix n'a pas été assez souvent entendue.

Rien d'étonnant donc, que certains des étudiants les plus doués et les plus motivés n'aient pas fait montre de l'enthousiasme habituel de faire carrière dans la fonction publique. Rien d'étonnant non plus que ce débat ait affecté le moral des fonctionnaires.

3. *La fonction publique est en train de perdre des membres chevronnés.*

La génération qui s'est jointe à la fonction publique durant la période de croissance des années 60 est sur le point de prendre sa retraite. Plus de 30 p. 100 des cadres actuels pourront la prendre d'ici l'an 2000, et environ 70 p. 100 d'ici 2005. La situation est la même dans certaines catégories professionnelles et scientifiques.

de ce qui n'est pas arrivé au cours des dix ou quinze dernières années. Il faudra autant de temps pour redresser la situation.

Pour s'attaquer au problème, il est important de mieux comprendre la situation. Les facteurs et les observations mentionnés ci-après donnent une idée de la situation sans toutefois présenter une liste exhaustive :

1. *La fonction publique du Canada a géré la décroissance pendant de nombreuses années.*

Le phénomène a commencé au début des années 80 et s'est progressivement accéléré. De récentes décisions à propos des programmes auront pour effet de retrancher environ 55 000 emplois à temps plein sur quatre ans. Aucune organisation, publique ou privée, ne peut connaître des compressions de cette ampleur pendant si longtemps sans en subir les conséquences.

Ceux qui quittent la fonction publique vivent une période d'incertitude et ont peur de ce que l'avenir leur réserve. Ceux qui restent vivent également une période d'incertitude et d'inquiétude. La réduction des effectifs ne se traduira pas immédiatement par l'allègement de la charge de travail. Pour cela, il faudra attendre que certaines activités soient éliminées et le travail restructuré. De fait, beaucoup d'employés ont connu une augmentation continue de leur charge de travail qui ne saurait être maintenue. Cette longue période de stress et d'incertitude en a amené plusieurs à s'interroger sur leur avenir et celui de la fonction publique.

2. *Les critiques ont blessé la fierté des fonctionnaires.*

Le débat entourant le rajustement du rôle de l'Etat et les efforts nécessaires pour s'adapter aux besoins d'une société

La situation actuelle

Manifestement, il sera de plus en plus difficile de retenir et de motiver les fonctionnaires et d'attirer de nouveaux éléments au cours des prochaines décennies.

La fonction publique vit actuellement une « crise tranquille ».

Tranquille, parce que peu de gens en sont conscients et que moins encore ont commencé à agir. Il appartient en premier lieu à la fonction publique et aux fonctionnaires de s'atteler à la tâche et de tout mettre en oeuvre pour remédier à la situation. Leurs efforts leur donneront la crédibilité nécessaire pour demander aux représentants élus et aux Canadiens de se joindre à l'effort commun.

La fonction publique vit actuellement une « crise tranquille ».

Le problème se manifeste de plusieurs façons :

- après des années de compressions d'effectifs, certains fonctionnaires, pour la première fois, s'interrogent sur leur choix de carrière;
- d'autres ne croient pas que leurs talents et leurs compétences sont mis à profit;
- d'autres encore, après une carrière exemplaire, déconseillent à leurs enfants de suivre leurs traces;
- certains étudiants n'envisagent pas de faire carrière dans la fonction publique si d'autres choix s'offrent à eux.

Ce sont les signes extérieurs, mais non la cause, du problème. Le problème découle de nombreux facteurs, de ce qui est arrivé et

Ils doivent maintenant :

- revoir leur façon de servir;
- veiller à ce qu'une institution moderne et dynamique puisse répondre aux besoins actuels et futurs du Canada et de ses citoyens.

Le présent chapitre porte donc sur les gens servant dans le

secteur public du

gouvernement du Canada.

Dans toute organisation, ce

sont les gens qui comptent.

Dans le secteur public, ils

élaborent des politiques,

cherchent des solutions de

rechange, en étudient les

conséquences, fournissent

des services et aident à

façonner l'avenir. Pour être

efficace, le secteur public

doit constamment retenir et motiver ses effectifs talentueux et

dévoués, et attirer les éléments les plus prometteurs. Tout indique

que ce pourrait être là le plus grand défi qu'aura à relever la

fonction publique du Canada au cours des prochaines années.

Pour relever ce défi, il faut reconnaître les signes de malaise dans la fonction publique et comprendre les facteurs ayant engendré cette situation. Il nous faut aussi assurer la relève, le terme que nous utilisons pour décrire l'engagement que nous sommes fixés de transmettre à nos successeurs une institution dynamique composée de professionnels qualifiés et dévoués.

*Pour être efficace, le
secteur public doit
constamment retenir et
motiver ses effectifs
talentueux et dévoués, et
attirer les éléments les
plus prometteurs.*

VI

La relève

Introduction

À l'ère de la mondialisation, la qualité du secteur public continue d'être un rouage important dans la performance d'un pays. Plus elle est élevée, plus cela favorise sa compétitivité, lui donne un avantage concurrentiel dans l'accroissement de son commerce et de ses investissements, et contribue au niveau et à la qualité de vie des citoyens.

Un pays serait affaibli s'il ne pouvait compter sur une fonction publique solide, compétente et professionnelle. En fait, tout État serait handicapé s'il ne pouvait s'appuyer sur une fonction publique de haute qualité, capable de mener à bien ses politiques et ses programmes.

Les Canadiens et leurs représentants élus ont toujours pu compter sur une des meilleures fonctions publiques du monde. Mais il ne faut rien tenir pour acquis. Les hommes et les femmes qui se consacrent à la vie publique et qui font carrière dans la fonction publique du Canada doivent veiller à ce qu'il en soit de même à l'avenir.

*Les Canadiens et leurs
représentants élus ont
toujours pu compter sur
une des meilleures
fonctions publiques du
monde.*

Les chapitres précédents ont passé les douze derniers mois en revue et laissé entrevoir les réformes à venir. Les fonctionnaires viennent de relever le défi d'aider l'État à restaurer son autonomie financière et à redéfinir son rôle.

politiques — instituts et centres de recherche, groupes d'intérêts et milieu universitaire — à la fois pour combler les lacunes de la recherche et ratifier les grandes orientations.

- Il faudra un *leadership soutenu* et déterminé à investir dans la recherche servant à l'élaboration des politiques à long terme et disposé à promouvoir la coopération, la collégialité et la collaboration auprès des responsables de l'élaboration des politiques.

- Nous devons adopter une *approche globale* dans l'élaboration des politiques, une approche mettant l'accent sur l'intérêt public. Les ministères devront intégrer les objectifs de l'ensemble de l'administration fédérale dans l'élaboration de leurs politiques et les coordonner avec leurs propres objectifs.

*Les fonctionnaires
devront repenser leur
façon de concevoir et
d'élaborer les
politiques.*

Les fonctionnaires devront repenser leur façon de concevoir et d'élaborer les politiques. Ils devront chercher à agir collectivement dans l'intérêt public et apprendre à ne pas se cantonner aux domaines qui relèvent de leur compétence pour pouvoir élaborer les meilleures politiques publiques. Ils devront aussi parvenir à concilier leur obligation de bien servir leurs clients et les intervenants et celle d'agir collectivement dans l'intérêt public.

Encore une fois, un changement d'attitude s'imposera :

- Les fonctionnaires doivent reconnaître l'interdépendance des questions stratégiques et travailler en étroite collaboration afin de renforcer leurs interventions stratégiques et mieux les coordonner.

- Il faudra rendre le processus décisionnel plus ouvert, transparent et participatif. Les citoyens veulent jouer un rôle plus important dans l'élaboration des politiques. Comme les Canadiens s'attendent de plus en plus à pouvoir participer à l'établissement des politiques et des programmes qui les concernent, il incombe à la fonction publique de les inclure dans le processus d'élaboration des politiques.

- Il faut que les responsables de l'élaboration des politiques coopèrent avec les autres ordres de gouvernement à propos des questions stratégiques qui concernent plus d'une sphère de compétence.

- La complexité croissante des questions stratégiques oblige plus que jamais la fonction publique à se rallier le concours des autres membres de la société pour élaborer les

Au cours de l'année qui vient, il faudra étendre à tous les échelons de la fonction publique le cadre de planification stratégique qui se limite actuellement aux SM et aux SMA. La participation des fonctionnaires aux discussions sur les questions horizontales ne peut que contribuer à une meilleure gestion stratégique, une gestion mieux intégrée et concertée. Il faudra trouver des moyens de faire participer les conseils régionaux fédéraux plus directement au processus d'élaboration des politiques et de mettre à contribution les autres employés des ministères.

Il faudra étendre le cadre de planification stratégique à tous les échelons de la fonction publique.

Les prochaines étapes

Comme dans le cas de la prestation des services, l'un des principaux obstacles au renforcement de l'élaboration des politiques dans la fonction publique est la gestion verticale qui établit des distinctions plutôt artificielles entre les diverses activités du gouvernement. Bien que les ministères soient structurés de manière à ce que leur mandat soit étroitement lié aux principaux enjeux du gouvernement, le traitement des questions stratégiques transcende les secteurs d'intervention propres à chaque institution. Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique, « Au bout du compte, une forme vraiment intégrée et horizontale de prestation des services pourrait nous ramener, indirectement, à une approche intégrée et horizontale dans la formulation des politiques. Car il y a une limite à ce que l'on peut faire en première ligne, si les politiques elles-mêmes ne travaillent pas main dans la main. »

qui s'y accomplit est fondé sur celui des comités permanents de sous-ministres portant sur la gestion des grands dossiers opérationnels et stratégiques.

Cette année, l'un des points saillants des discussions des sous-ministres a été l'établissement de groupes spéciaux qui ont étudié des questions particulières pour le compte des comités permanents. Ces groupes de travail ponctuels formés de sous-ministres ont examiné en profondeur les défis que posent la mise en oeuvre du programme d'action du gouvernement et la modernisation de la fonction publique, ce qui n'aurait pu se faire à l'occasion d'une journée de réflexion ou d'une réunion bimensuelle. Au cours de la dernière année, ces groupes de travail se sont penchés sur l'avenir de la fonction publique, les modèles de prestation des services, la présence fédérale au Canada et à l'étranger, les services administratifs généraux, les valeurs et l'éthique, la planification des politiques et les questions stratégiques horizontales.

Par ailleurs, le nouveau Forum des SMA permet aux sous-

ministres adjoints de participer davantage à l'étude des grandes questions qui touchent l'ensemble de l'administration fédérale.

Il leur offre la possibilité de donner leurs points de vue sur les

principales questions d'actualité qui concernent les politiques et la gestion tout en développant l'esprit d'appartenance et le sens

d'une mission commune. Le Forum des SMA se réunit trois fois par année pour examiner en profondeur des questions d'intérêt

commun.

L'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APBX) contribue également, par ses assemblées annuelles et d'autres tribunes, à informer et à faire participer un groupe varié de cadres supérieurs.

L'un des autres volets de « Canada 2005 » consiste à offrir aux sous-ministres des occasions de discuter de façon informelle de certaines questions clés avec des experts du milieu universitaire et du monde des affaires.

Constituer une équipe solide d'artisans des politiques. Au cours de la dernière année, un groupe interministériel composé de sous-ministres adjoints aux politiques a été formé pour s'attaquer aux problèmes communs de gestion des politiques et examiner les méthodes d'élaboration des politiques. Ce groupe doit d'abord se pencher sur deux questions : la gestion du personnel chargé d'élaborer les politiques et les relations avec les chercheurs de l'extérieur. À la longue, ce groupe contribuera à renforcer le sentiment de solidarité des grands artisans des politiques et, par le fait même, à améliorer le processus d'élaboration des politiques.

Améliorer le processus d'élaboration des politiques. Comme le soulignait le rapport de l'an dernier, l'instauration d'un cycle annuel de planification a permis de renforcer la fonction de planification stratégique du Cabinet et contribué à accentuer et à alimenter la demande auprès de la fonction publique de conseils stratégiques à long terme.

Au cours de la dernière année, le cycle de planification

*Le cycle de planification
stratégique du Cabinet a
inclus les hauts
fonctionnaires de la
fonction publique.*

stratégique du Cabinet a
inclus les hauts fonctionnaires
de la fonction publique.
Ce processus repose
principalement sur un cycle
annuel de trois sessions de
réflexion des sous-ministres.
Celles-ci font partie du
processus de planification

du Cabinet et portent principalement sur la mise en oeuvre du programme d'action et de gestion du gouvernement. Le travail

Dans bien des domaines, des ministères ont accru leur

collaboration afin de régler les questions stratégiques

transsectorielles et rendre le processus d'élaboration des

politiques plus ouvert. En voici des exemples : le Comité des

affaires internationales, composé de sous-ministres, examine des

questions de politique étrangère et leurs répercussions sur le

pays; un autre comité de sous-ministres, le Comité sur la justice

et les questions juridiques, sert de cheville ouvrière à

l'élaboration de politiques multidisciplinaires à long terme dans le

domaine de la justice sociale.

Mettre l'accent sur la planification à long terme. Pour assurer

l'efficacité des processus de décision et d'élaboration des

politiques, il faut que le gouvernement du Canada soit en mesure

de cerner quelles sont les questions stratégiques à long terme et

leurs enjeux et qu'il dispose pour y répondre des renseignements

et des analyses nécessaires sur les tendances futures.

Afin d'atteindre ces objectifs, le projet « Canada 2005 » a été mis

*Le projet « Canada 2005 »
permettra de connaître les
principales forces qui
agiront sur le Canada au
cours de la prochaine
décennie et de les
analyser.*

sur pied pour connaître les
principales forces qui
agiront sur le Canada au
cours de la prochaine
décennie et les analyser. Un
comité interministériel de
sous-ministres adjoints a
donc entrepris une
recherche intégrée sur les
tensions s'exerçant sur la
société canadienne. Il doit
aussi proposer un

programme de recherche et de travail pour combler les lacunes
des données actuelles. Celui-ci, qui deviendra permanent,
facilitera l'intégration des travaux de recherche réalisés dans
l'ensemble de l'administration fédérale.

- Dans le monde d'aujourd'hui, l'élaboration des politiques doit davantage être intégrée et reposer sur la coopération. Il faut mieux outiller la fonction publique afin qu'elle puisse voir et traiter l'élaboration des politiques de façon plus globale. La fonction publique doit chercher à inclure les citoyens dans le débat sur les politiques gouvernementales, puisqu'ils souhaitent avoir davantage accès à l'information et participer plus souvent aux décisions. Les citoyens veulent avoir voix au chapitre.

Les progrès accomplis

Les travaux et les principales constatations des deux groupes de travail mentionnés précédemment sont à l'étude dans tous les ministères. Leurs recommandations guideront les efforts que déploient les ministères et organismes centraux pour renforcer la fonction d'élaboration des politiques du gouvernement du Canada.

Elaborer les politiques de façon horizontale, transparente et

globale. Pour réussir à

améliorer l'élaboration

horizontale des politiques

et rendre le processus plus

ouvert et plus global, il

faudra avant tout provoquer

un changement de mentalité

et exercer un solide

leadership. Il faudra insister

sur la coopération et la

coordination entre les ministères ainsi que sur la participation des

citoyens, des principaux intervenants et des autres membres de la

société. Toute l'administration fédérale devra apporter son ferme

coordination.

la coopération et la

leadership pour renforcer

de mentalité et un solide

Il faudra un changement

renforcement des services d'élaboration des politiques et le Groupe de travail sur les questions horizontales — ont examiné le rôle de conseiller en politiques dans la fonction publique du Canada. Ils ont proposé des façons de renforcer l'élaboration des politiques; leurs travaux ont fait ressortir ceci :

- Pour établir un solide système d'élaboration des politiques, il faut y recourir *fréquemment*. L'élaboration de bonnes politiques est un processus permanent qui exige un leadership et un soutien solides et constants.

- Il faut que les responsables de l'élaboration des politiques dans les ministères forment *une équipe solide* — une équipe de cadres disposés à partager leurs expériences et à s'attaquer aux problèmes de gestion et de méthodes.

- En raison du caractère multidiimensionnel du changement et de la rapidité avec laquelle s'opèrent les transformations, *il est maintenant plus important qu'autrefois de disposer d'un système de planification qui soit réfléchi et puisse prévoir à long terme* les répercussions du changement sur l'avenir du Canada. Les grands artisans des politiques doivent réussir à se dégager de la politique immédiate, à courte vue, et de la gestion des crises.

- Bon nombre des grandes questions de politique

gouvernementale sont de nature horizontale et, par le fait même, *requièrent une action intégrée plutôt que ministérielle*, ce qui n'est pas sans avoir de répercussions sur les structures et mécanismes de décision de la fonction publique. Celle-ci doit élargir ses connaissances et accroître la collaboration interorganisationnelle si elle veut être en mesure de s'attaquer au nombre grandissant de questions stratégiques transsectorielles qui dépassent la compétence exclusive d'un seul ministère ou même — si on pense à la mondialisation — d'un seul gouvernement.

V

Renforcer la fonction d'élaboration des politiques

Le rapport de l'an dernier soulignait qu'il fallait porter plus d'attention à l'élaboration des politiques stratégiques et des politiques à long terme, de même qu'aux questions horizontales et transsectorielles. Il mentionnait également que chaque ministère devait mieux s'outiller pour élaborer ses politiques afin d'être en mesure de présenter au gouvernement un éventail d'options possibles dans chaque domaine. Un an plus tard, ces priorités sont encore d'actualité.

Les défis à relever

La fonction publique du Canada aura toujours pour fonction de

fournir aux ministres et au

gouvernement des conseils

stratégiques de haute qualité.

Comme l'a fait remarquer le

Groupe de travail sur les

questions horizontales, groupe

de travail de sous-ministres

mis sur pied en 1996, « la

formulation de politiques est au

coeur même du mandat des

gouvernements, et c'est par

cette fonction que ces derniers se distinguent le plus nettement

des organisations privées ». Il est donc important dans la fonction

publique d'avoir un système d'élaboration des politiques solide

et dynamique.

Au cours des deux dernières années, deux groupes de travail

composés de sous-ministres — le Groupe de travail sur le

*Il est important dans
la fonction publique
d'avoir un système
d'élaboration des
politiques solide et
dynamique.*

- Nous devons adopter une *approche intégrée* de la prestation des services qui fait passer l'intérêt public avant celui des ministères.

- Nous devons nous engager à travailler en *partenariat* et en *équipe*.

*Nous apprendrons
les uns des autres.*

Il n'existe pas de plan directeur pour y arriver — il ne saurait

d'ailleurs y en avoir. Chacun doit être de la partie et apporter sa contribution. Nous apprendrons les uns des autres et, ce faisant, nous découvrirons de nouvelles façons de moderniser à la fois le secteur public et la fédération canadienne.

un changement radical de mentalité derrière cette ligne, de manière à ce que l'on puisse vraiment concevoir l'appareil gouvernemental du point de vue des citoyens et réinventer nos façons de faire pour répondre aux besoins des personnes en chair et en os ».

• Pour y parvenir, il faudra encourager et appuyer l'*innovation et l'expérimentation*. Il faudra explorer, apprendre, avancer — même en terrain inconnu. Par exemple, les conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux qui existent dans chaque province ont souvent été source de changement et d'innovation, et leur contribution est importante. Ils sont près des clients, et leurs idées sur la meilleure façon de répondre aux besoins des clients devraient être prises en considération.

• Il importe également de reconnaître qu'on ne peut *expérimenter sans prendre de risques*. Les ministres et les hauts fonctionnaires doivent accepter la part d'incertitude allant de pair avec le fait de jeter du lest. Toutes les tentatives ne seront pas fructueuses, cela va de soi, et il y aura des erreurs. Il faut le comprendre et l'accepter. À nous de tirer profit de ces expériences.

• Nous avons besoin de *chefs de file qui donnent l'exemple* et qui sont disposés à remplacer le contrôle par la confiance, les systèmes par les valeurs fondamentales, la routine sécurisante par l'engagement à livrer des résultats.

• Nous devons sans cesse chercher à *supprimer les obstacles* à l'amélioration de la prestation des services que nous avons *érigés* — comme les formalités administratives, l'esprit de clocher et la peur du changement — parce que plus que toute autre chose, ce sont eux qui nous empêchent de consacrer toute notre attention et nos énergies à l'amélioration du service.

Les prochaines étapes

Par le biais du Groupe de travail sur les modèles de prestation de services, groupe de travail de sous-ministres mis sur pied en 1996, nous avons analysé certains des obstacles à l'amélioration du service et examiné les meilleures pratiques des administrations fédérale, provinciales et municipales, aussi bien au Canada qu'à l'étranger.

En tant que membres du Cabinet, les ministres ont une responsabilité collective. Mais, ils ont aussi une responsabilité individuelle qui exerce une dynamique inverse. Nous avons constaté que l'un des principaux problèmes à surmonter est la gestion verticale, ou en vase clos, qui divise les activités gouvernementales en groupes de services distincts ne reflétant pas l'interconnectivité de la vie quotidienne. Pour voir à l'intérêt public, les ministres et les hauts fonctionnaires ne doivent pas uniquement s'en tenir à leur propre mandat, mais bien agir de façon concertée pour répondre aux besoins des citoyens.

Toutefois, la plupart du temps, les obstacles à la prestation

La plupart du temps, les obstacles à la prestation intégrée des services, c'est nous qui les érigeons.

intégrée des services, c'est nous qui les érigeons. Ils proviennent des règles administratives et de la paperasserie que nous instaurons, de la protection des intérêts de nos organisations et

parfois de la peur du changement. Lorsque ces obstacles sont surmontés, nous découvrons que nous pouvons alors donner libre cours à notre imagination.

Comme l'a indiqué le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique, groupe de travail de sous-ministres mis sur pied en 1996, « une prestation vraiment intégrée exigera une capacité de concertation d'un tout nouvel ordre sur la « ligne de feu » et

Le secteur public est au service de citoyens plutôt que de

consommateurs, et il s'agit là

d'une distinction importante.

Dans le secteur privé, *les clients*

cherchent à maximiser leur

avantage personnel. S'ils ne sont

pas satisfaits du service qui leur

est offert, ils sont libres de

s'adresser ailleurs. Dans une

démocratie, *les citoyens* ont tous les mêmes devoirs et les mêmes

droits. La citoyenneté ne repose pas sur l'individualité, mais sur

l'appartenance à une société démocratique ayant des objectifs et

des intérêts communs, objectifs auxquels se consacre la fonction

publique. S'il juge une situation insatisfaisante, le citoyen est

censé agir de concert avec d'autres pour la corriger par des

moyens démocratiques.

*Le secteur public est
au service de citoyens
plutôt que de
consommateurs.*

*Les fonctionnaires veulent
donner aux citoyens le
service qu'ils attendent
d'eux et ils sont prêts à
supprimer les obstacles
qui empêchent
l'amélioration de la
prestation des services.*

Malgré ces différences fondamentales entre les deux secteurs, le secteur public attache autant d'importance que le secteur privé à la qualité du service et à en donner au contribuable pour son argent. Les fonctionnaires veulent donner aux citoyens le service qu'ils attendent d'eux et ils sont prêts à supprimer les obstacles qui empêchent l'amélioration de la prestation des services; mais, ce faisant, ils doivent agir conformément aux rôles et aux valeurs du secteur public.

- Six ministères fédéraux situés aux Terrasses de la

Chaudière, à Hull, ont pris ensemble certains arrangements administratifs, en ce qui concerne

notamment les services de photocopie et de messagerie et les tarifs postaux. En plus d'améliorer le service, ces ministères ont réussi à économiser 6,8 millions de dollars depuis 1993.

Ces initiatives ont beaucoup de points communs. D'abord, elles viennent toutes de structures du secteur public et remplissent un mandat qui lui est propre et elles en respectent les valeurs et les principes de gestion. Ensuite, elles adhèrent aux principes fondamentaux de responsabilité gouvernementale et ministérielle de même qu'à l'engagement de fournir un service de qualité. Enfin, ces initiatives, qui utilisent les nouvelles technologies, mettent en lumière le fait que la prestation intégrée des services des différents ministères et des divers ordres de gouvernement contribue à améliorer le service.

Le souci d'un bon service

De toute évidence, la prestation de services de qualité est une responsabilité fondamentale que le secteur public devra toujours assumer. Chaque fois qu'ils réussissent à améliorer le service, les fonctionnaires retrouvent leur enthousiasme et leur fierté. Même si les Canadiens ne sont pas encore pleinement satisfaits de la qualité des services offerts par les divers ordres de gouvernement, le fait que la fonction publique elle-même reconnaisse l'importance de les améliorer sans cesse, et le fait que nous soyons témoins de nombreux exemples d'amélioration sont de bon augure.

sur le client et de voir où l'on pourrait rationaliser la prestation des services en intégrant divers services fédéraux de même que des services fédéraux et provinciaux. Chaque groupe a isolé des projets pilotes devant répondre aux besoins particuliers des clients. Le premier groupe de travail examine comment le gouvernement informe la population et les entreprises canadiennes, le deuxième, de quelle manière il fournit ses services au public, et le troisième, comment il fournit ses services aux entreprises. Plus de 60 personnes provenant de 16 ministères font partie de ces trois groupes de travail.

7. Diverses initiatives améliorent la prestation des services internes.

- En Nouvelle-Écosse, la fonction publique fédérale a conçu, sous la tutelle du conseil régional fédéral, un site Internet qui facilite la mise en commun de ressources telles que les véhicules automobiles, les salles de conférences et de formation et les cours. Un autre site facilite également la tâche du comité mixte d'aide à l'adaptation de la région en permettant aux employés d'afficher leur curriculum vitae sur le réseau et d'effectuer des recherches en direct.

- Le partage des cours offerts par les nombreux centres d'apprentissage établis un peu partout au pays contribue à accroître les possibilités de formation et à réduire les coûts. Par exemple, le Centre de perfectionnement des employés, situé au Complexe Guy-Favreau, à Montréal, offre des services de formation, de planification de carrière et d'orientation aux employés de 15 ministères fédéraux. Certains programmes de formation sont également offerts sur l'Internet.

le secteur privé peut traiter électroniquement avec le gouvernement fédéral pour acheter et régler des biens et services.

- Le projet CANPASS (Aéroport), qui fait appel à une technologie avancée en matière de cartes, vise à accélérer les formalités de douane et d'immigration. Il permet aux grands voyageurs autorisés et à faible risque qui détiennent une carte codée portant leur empreinte digitale de se rendre à un stand, plutôt que d'avoir à répondre aux questions habituelles des douaniers. Les droits et taxes sont calculés par ordinateur et portés à la carte de crédit du voyageur. Le projet CANPASS (Autoroute) accélère lui aussi le passage à la douane en permettant aux détenteurs de permis à faible risque de profiter d'un système semblable en se présentant à une barrière spéciale.

6. On se sert de la technologie de l'information pour

communiquer avec les Canadiens et mieux les renseigner sur les services de l'État.

- Des milliers d'enfants fréquentant plus de 7 000 écoles peuvent se renseigner sur le Canada grâce au Réseau scolaire canadien, un site Internet géré par Industrie Canada.
- Les entreprises peuvent consulter plus de 7 000 documents sur le site Internet Stratégis d'Industrie Canada.

- Le Sous-comité de la gestion de l'information (SCGI) du Conseil du Trésor étudie comment employer la technologie pour améliorer les services fournis à la population et aux entreprises canadiennes. Composé de sous-ministres, le SCGI a constitué trois groupes de travail ayant pour mandat d'élaborer des méthodes axées

3. *L'intégration verticale* des activités de deux ordres de gouvernement ou plus vise à améliorer le service à la population et à réduire les coûts pour les contribuables.

- L'Office national de l'énergie et la Commission de l'énergie de l'Ontario s'emploient à concevoir un système commun de dépôt électronique des demandes relatives à la réglementation. Ce système permettra aux personnes intervenant dans le processus de réglementation de n'avoir affaire qu'à un seul système lorsqu'elles traitent avec les deux organismes, ce qui se traduira par des gains d'efficacité, des coûts réduits et un traitement plus rapide.

4. Des mesures sont prises pour permettre aux citoyens d'avoir *d'avantage leur mot à dire dans la prestation des programmes* qui les concernent en échange d'une responsabilité plus grande.

- Les administrations aéroportuaires locales offrent au secteur privé et aux municipalités la possibilité de jouer un plus grand rôle dans la gestion des aéroports.
5. On se sert davantage de la *technologie* pour mieux servir les citoyens. Le personnel ainsi rendu disponible pourra s'occuper des cas les plus compliqués.

- Pour l'année d'imposition 1996, plus de 4,5 millions de déclarations de revenus ont été transmises par voie électronique. Au Nouveau-Brunswick, dans le cadre d'un projet pilote, 4 677 déclarations ont été faites par téléphone.
- Grâce au Système d'achats et de règlements électroniques de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,

trop nombreuses pour que nous puissions les énumérer toutes ici, mais il convient de mentionner quelques exemples prometteurs :

1. Des *guichets uniques de service* sont en train d'être mis sur pied pour mieux répondre aux divers besoins des clients et leur offrir une gamme de services en un même point.

- Les Centres de services aux entreprises du Canada, qui existent dans toutes les provinces, regroupent les activités et services de plusieurs ministères fédéraux et, bien souvent, ceux des provinces et du secteur privé. Ils offrent un point de service unique aux clients qui veulent se prévaloir des programmes gouvernementaux destinés aux entreprises.

- Durant la dernière année, Développement des ressources humaines Canada a restructuré son réseau de services en établissant de nouveaux modes de prestation des services, ce qui a réduit ses coûts. Dans certains cas, les services ont été intégrés avec ceux des provinces et les limites habituelles des champs de compétence ont été abolies. Citons à titre d'exemple le Centre de services Canada-Alberta, à Calgary et Edmonton, où les citoyens peuvent trouver en un seul endroit une foule de renseignements et de services : emploi, marché du travail, assurance-emploi, services sociaux, recyclage, programmes d'apprentissage, pensions et subventions aux garderies.

2. *L'intégration horizontale* des activités de deux ou plusieurs ministères fédéraux vise à améliorer le service aux citoyens et à réduire les coûts pour les contribuables et les utilisateurs.

 - Agriculture et Agroalimentaire Canada, le ministère des Pêches et des Océans et Santé Canada voient actuellement à intégrer leurs services d'inspection des aliments et de quarantaine. Ces services pourront peut-être un jour être intégrés aux activités d'inspection des aliments des provinces et des municipalités.

IV

Moderniser la prestation des services

Le rapport de l'an dernier soulignait que l'un des trois défis principaux de la fonction publique du Canada serait de moderniser la prestation des services. Cela signifiait adapter les programmes et services aux besoins des citoyens et explorer de nouveaux modèles organisationnels, y compris le partenariat avec d'autres ordres de gouvernement et d'autres secteurs de la société.

Les progrès accomplis

Comme en témoignent les solutions ingénieuses et innovatrices qu'ils proposent pour améliorer la prestation des services, les fonctionnaires ont démontré qu'ils sont prêts à répondre aux attentes des citoyens. Dans toutes les administrations publiques, dans de nombreuses organisations et dans toutes les régions du pays, on s'emploie à moderniser l'exécution des tâches et la prestation des services et à établir des partenariats. L'innovation se pratique à tous les échelons, et plusieurs fonctionnaires se sont faits les « champions » de la réforme du secteur public.

partenariats. L'innovation se pratique à tous les échelons, et plusieurs fonctionnaires se sont faits les « champions » de la réforme du secteur public.

Bien qu'il reste beaucoup à faire, il faut souligner les progrès accomplis et profiter des enseignements qu'apportent ces innovations. Les réformes entreprises jusqu'à maintenant sont

*On verra probablement
plus de diversité.*

Dans les années à venir, on verra probablement plus — et non moins — de diversité à mesure que le gouvernement apprendra :

- à travailler en partenariat,
- à intégrer la prestation des services des divers ministères et ordres de gouvernement,
- à tirer parti des nouvelles technologies de l'information.

Le défi qui nous attend est d'encourager l'innovation tout en veillant à ce que les valeurs et principes de base du secteur public soient respectés, à ce que la responsabilité des ministres demeure intacte et à ce que le Parlement puisse continuer d'exercer son droit de regard légitime.

Les fonctions essentielles du secteur public

Le rapport de l'an dernier décrivait assez longuement les fonctions essentielles du secteur public, qui sont :

- d'aider le gouvernement et les ministres à façonner les politiques et les lois;
- de servir les citoyens en leur offrant des services dans le cadre des lois et politiques en vigueur.

Après avoir redéfini en grande partie le rôle fondamental du gouvernement du Canada, il faut maintenant chercher à déterminer comment le secteur public devra s'y prendre pour bien remplir son double rôle d'offrir des services aux citoyens dans la société contemporaine et d'assurer un soutien stratégique au gouvernement et aux ministres. Le chapitre IV traite des progrès accomplis depuis un an dans la prestation des services et le chapitre V, du renforcement de l'élaboration des politiques.

Les sociétés d'Etat ont leurs propres lois, lesquelles précisent les responsabilités du ministre, du conseil d'administration et du chef de la société. Elles sont comptables au Parlement par l'intermédiaire des ministres, dont le rôle consiste, entre autres, à présenter des recommandations au gouverneur en conseil à propos de la nomination des membres du conseil d'administration, à approuver les plans d'activités avant de les présenter au Conseil du Trésor et à déposer les rapports annuels. Le président d'une société d'Etat en est le premier dirigeant et, à ce titre, il dirige et contrôle les activités de la société au nom du conseil d'administration.

• *Des tribunaux* — qui rendent des jugements ou entendent

des appels afin de veiller à l'application des politiques gouvernementales de façon autonome, sans lien de dépendance avec le gouvernement. Leur efficacité dépend de leur indépendance.

Le ministre est généralement comptable au Parlement des activités des tribunaux de son portefeuille, mais il entretient avec eux le « maintien des distances » nécessaire à leur fonction. Son rôle se limite habituellement à présenter des recommandations au gouverneur en conseil à propos de la nomination des membres des tribunaux et à déposer le rapport annuel. Le président d'un tribunal en est habituellement le premier dirigeant, et à ce titre, il supervise et dirige les activités et le personnel du tribunal.

Ces structures décrivent l'état *actuel* des choses dans le secteur public du gouvernement du Canada. Chaque type d'organisation comporte des avantages et des inconvénients, et chacun d'eux est en voie de transformation. Dans le passé, un modèle unique d'organisation ne répondait pas aux besoins du secteur public et il en sera de même à l'avenir.

donc responsable d'un ensemble, ou d'un portefeuille, d'organisations distinctes, mais interreliées, qui comprend :

- *Un ministère* — qui est chargé de répondre aux besoins du ministre et du gouvernement, de façonner les lois et les politiques et de fournir les services qui requièrent la surveillance et les directives régulières du ministre.

De par les lois créant les ministères, le ministre a le pouvoir général de gérer et de diriger le ministère. Ces lois désignent le sous-ministre comme administrateur général et responsable de la gestion des ressources financières et humaines du ministère. Le sous-ministre doit rendre compte au ministre de la gestion du ministère et des conseils fournis ainsi que des gestes posés par les employés du ministère.

- *Des agences de service* — qui offrent des services conformément à un mandat et à un cadre législatif; elles sont habituellement gérées sur la base d'un cadre d'imputabilité des résultats plus étroit et ne requièrent qu'une surveillance générale de la part du ministre. Bon nombre de ces agences sont créées en vertu d'une loi qui précise leur mode de responsabilisation. Généralement, le ministre est responsable de ces agences et doit rendre compte de leurs activités. Bien que les rapports de force et les liens hiérarchiques entre les chefs d'agences, le Parlement et le ministre varient de l'une à l'autre, la gestion en incombe habituellement au chef, sous la direction du ministre.

- *Des sociétés d'Etat* — qui offrent des services selon le modèle de l'entreprise privée et conformément à un cadre stratégique et législatif. Le ministre exerce une surveillance générale auprès de ces sociétés en approuvant leur plan d'activités pluriannuel et en présentant leur rapport annuel au Parlement.

III

Le secteur public du gouvernement du Canada

Pour comprendre les réformes en cours dans le secteur public, il faut savoir en quoi consiste le secteur public du gouvernement du Canada à l'heure actuelle.

La diversité du secteur public

Le secteur public est très diversifié. Aujourd'hui, le secteur

public du gouvernement du Canada se compose de 24 ministères, de 37 sociétés d'État, de 26 tribunaux et organismes quasi judiciaires et d'au moins 48 agences de service de types divers. Chaque organisation a sa

raison d'être, un rôle et une culture qui lui sont propres.

Chaque type d'organisation est mieux adapté à certaines formes d'activités et se distingue par son régime de gestion, la marge de manoeuvre accordée à ses gestionnaires et la nature du régime d'imputabilité des ministres et des employés.

L'ensemble du secteur public du gouvernement du Canada

comprend aujourd'hui l'équivalent de 370 000 emplois à temps plein, dont moins de la moitié, soit environ 170 000, dans les ministères. Chaque organisation relève d'un ministre et, par son intermédiaire, du Parlement. Un ministre est

Un ministre est responsable d'un ensemble, ou d'un portefeuille, d'organisations distinctes, mais interrelées.

- organisent le travail en fonction de leurs besoins (p. ex., horaire flexible, guichet unique);

- conçoivent les services en fonction de l'ensemble de leurs besoins. Ils veulent être en mesure de trouver en un seul endroit *tout* ce dont ils ont besoin, de la façon qui leur conviendrait, sans se demander à *qui* ils doivent s'adresser. Ils souhaitent que les différents ministères fédéraux conjuguent leurs efforts (intégration horizontale) et que les différents ordres de gouvernement se concertent (intégration verticale);

- les aident à établir des liens avec toutes les communautés auxquelles ils appartiennent, que ce soit aux antipodes ou dans leur quartier.

Sommaire

Les administrations publiques canadiennes vivent présentement à l'heure de l'innovation et de la modernisation. Nous assistons à l'établissement de nouveaux rapports entre les ordres de gouvernement, à la création de partenariats avec d'autres secteurs et à la transformation des rapports entre l'Etat et le citoyen. A long terme, ces efforts conjugués pourraient amener les administrations publiques à modifier considérablement leur façon de servir les Canadiens. Ils pourraient également contribuer au renouvellement de la fédération et au renforcement de l'unité canadienne.

Tous ces partenariats montrent bien que pour défendre l'intérêt

public, il n'est pas toujours nécessaire que les administrations publiques fassent tout elles-mêmes. Bien qu'il existe déjà de nombreux exemples de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, les leçons tirées des expériences en cours dans toutes les administrations publiques et dans tous les ministères

favoriseront l'émergence de nouveaux partenariats.

Renforcer les rapports entre l'Etat et le citoyen

En établissant de nouvelles priorités, les administrations publiques changent les rapports entre l'Etat et le citoyen.

L'une des raisons pour lesquelles les citoyens appuient leurs

gouvernements au moment

où ces derniers ont des décisions nécessaires et

difficiles à prendre pour

établir des priorités et

adapter leurs programmes et

services aux moyens de la société, est qu'ils s'attendent à une

meilleure gestion et à une meilleure qualité des services qui leur

sont offerts. Ils s'attendent aussi à ce que les administrations

publiques :

Les citoyens s'attendent à une meilleure gestion.

Les partenariats montrent que pour défendre l'intérêt public, il n'est pas toujours nécessaire que les administrations publiques fassent tout elles-mêmes.

- tirent parti des nouvelles technologies pour leur offrir des services qui sont mieux adaptés à leurs besoins, qui sont plus pratiques et efficaces et qui leur donnent plus d'autonomie;

télévision. Le gouvernement vérifie si la société respecte les lignes directrices en octroyant les autorisations. Les entreprises sont heureuses de pouvoir obtenir leur approbation en quelques heures seulement au lieu de quelques mois, et les consommateurs n'en sont pas moins bien protégés pour autant.

• Les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux s'emploient à optimiser les services d'inspection des aliments des trois ordres de gouvernement. Par exemple, en Alberta, les trois ordres de gouvernement ont préparé des plans d'action communs sur la salubrité des aliments, entre autres en ce qui concerne l'évaluation des risques et la préparation aux situations d'urgence. De plus, un projet pilote visant à regrouper les services fédéral et provinciaux d'inspection des produits laitiers a permis de rationaliser considérablement le système en autorisant un seul fonctionnaire, qu'il soit provincial ou fédéral, à effectuer des inspections pour le compte des deux ordres de gouvernement. Grâce à ce partenariat, les gouvernements ont réussi à préserver l'intégrité du programme de salubrité des aliments tout en maintenant la compétitivité de l'industrie alimentaire.

• Forintek Canada Corp. est une société sans but lucratif à laquelle prennent part l'administration fédérale, 6 administrations provinciales et 155 entreprises privées. Elle effectue des travaux théoriques et pratiques de recherche et de développement dans le domaine des produits du bois. En mettant leurs ressources en commun, les partenaires sont en mesure de réunir une masse critique de talents techniques et scientifiques qui leur permet de réaliser des économies importantes et de tirer des bénéfices excédant de beaucoup leur contribution. Ce partenariat offre aux entreprises des « services privés », tels que la recherche de marché, et aux administrations publiques des « services publics », tels que la recherche sur la sécurité publique et l'environnement.

Les partenariats entrepris dans l'intérêt public peuvent contribuer grandement à la réforme du secteur public. Ils peuvent s'avérer avantageux :

- pour les clients et les *citoyens*, qui veulent avoir voix au chapitre en ce qui concerne les services qu'ils reçoivent et qui sont disposés à accepter plus de responsabilités;

- pour les divers *intervenants*, qui peuvent mettre leurs ressources en commun pour obtenir des résultats supérieurs à ceux qu'ils pourraient obtenir individuellement;

- pour les *administrations publiques*, qui peuvent regrouper les services qu'elles offrent à la population, soit par l'intégration horizontale des services de plusieurs ministères ou par l'intégration verticale des services des divers gouvernements.

Créer des partenariats dans l'intérêt public n'est pas chose facile; il faut y consacrer du temps, changer les mentalités et être disposé à accepter les responsabilités qui en découlent. Mais, ces partenariats peuvent donner des résultats allant bien au-delà de ce qu'aurait pu accomplir seule l'une ou l'autre des parties.

Il existe déjà de nombreux exemples de partenariats formés dans l'intérêt du public :

- Le Système de navigation aérienne est une société commerciale sans but lucratif constituée et financée par de multiples intervenants qui peuvent ainsi prendre part aux décisions touchant l'utilisation des recettes, la fixation des droits d'utilisation, les dépenses à long terme et les normes de service. Le gouvernement obtient en contrepartie un système de navigation aérienne sûr et efficace.

- Les fabricants de produits alimentaires font appel à une société privée sans but lucratif pour faire approuver les messages publicitaires qu'ils veulent faire passer à la

décisions ensemble. À la longue, la prestation des services pourrait s'en trouver profondément changée.

Jeter les bases de nouveaux partenariats avec d'autres secteurs de la société

Les efforts déployés par les gouvernements pour repenser le rôle de leurs secteurs publics ont permis de dégager certaines conclusions quant à la gestion publique dans une société moderne :

- Les Canadiens doivent pouvoir compter à la fois sur un secteur public *et* sur un secteur privé qui fonctionnent bien et qui travaillent de concert. Bien qu'il soit nécessaire de redéfinir périodiquement le rôle de l'État, certaines fonctions et activités restent du ressort de l'administration publique. Par contre, il vaut mieux laisser certaines fonctions et activités aux personnes qui doivent prendre des initiatives répondant à leur intérêt légitime.

- L'intérêt public n'est pas la responsabilité exclusive du gouvernement. De nombreux groupes, intervenants et citoyens y contribuent aussi.

- Pour que le gouvernement puisse remplir sa mission de

Les gouvernements doivent s'initier au partenariat.

gardien de l'intérêt public, il doit trouver la place qui lui revient, aux côtés des autres membres de la société. Il doit s'appuyer sur ses partenaires. Il doit reconnaître, encourager, récompenser et orienter leur contribution au bien public. Autrement dit, les gouvernements doivent s'initier au partenariat.

*La notion de divisions
étanches cède le pas à
celle de l'interdépendance
des administrations
publiques.*

responsabilités des
gouvernements sont mises en
oeuvre, les administrations
publiques découvrent
qu'elles auront beau
rationaliser et compresser
leurs effectifs, définir et
préciser leurs tâches et leurs
responsabilités, elles devront
néanmoins conjuguer leurs efforts pour répondre aux besoins du

Canada et des Canadiens au XXI^e siècle. Afin de mieux servir le
citoyen, la notion de divisions étanches cède le pas à celle de
l'interdépendance des administrations publiques. Là encore, les
effets de ce changement commencent à se faire sentir.

- En ce qui concerne la création d'emplois, tous les
gouvernements comprennent maintenant qu'ils doivent se
concerner. Aucun gouvernement ne contrôle tous les leviers à
lui seul, et chacun doit contribuer à créer un environnement
propice à la croissance et à la création d'emplois — l'action
de l'un influe sur tous les autres.

- De même, une union sociale efficace n'est pas tant affaire de
juridiction que de transférabilité des droits, de mobilité et
d'entraide, privilèges consentis à tous les citoyens où qu'ils
soient. Il ne s'agit pas de cerner si les gouvernements ont un
rôle, mais plutôt comment ils choisiront d'exercer leurs rôles
respectifs de concert avec d'autres.

Si l'on se fie aux progrès accomplis jusqu'à maintenant — pourvu
que les intéressés le veuillent et que les circonstances s'y prêtent
— on pourrait bien assister à l'émergence de nouveaux rapports
entre les gouvernements au cours des prochaines années. Les
prochains défis consisteront à fixer des priorités et à prendre des

public dans les années 80 et au début des années 90 ont déjà été résolus ou sont sur le point de l'être. En voici quelques exemples :

- Le gouvernement du Canada a redéfini son rôle dans le secteur des forêts, des mines et de l'énergie afin de mettre l'accent non plus sur les interventions locales mais sur la recherche, et ce, bien souvent dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales.

- Certaines provinces ont fermé leurs bureaux à l'étranger et ont maintenant recours au réseau canadien de missions à l'étranger.

- Les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis leurs ressources en commun afin de créer la Commission canadienne du tourisme, laquelle est chargée de promouvoir le Canada à l'étranger et de coordonner leurs activités au pays.

- Le gouvernement du Canada a annoncé qu'il n'exercerait pas son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans certains secteurs de compétence exclusifs aux provinces sans le consentement de la majorité d'entre elles.

- Dernièrement, le gouvernement du Canada a conclu avec l'Alberta et le Nouveau-Brunswick des ententes en vertu desquelles il leur cède diverses responsabilités relatives au marché du travail en rapport avec leur clientèle bénéficiant de l'assurance-emploi.

Les progrès accomplis permettront maintenant de passer de la clarification des rôles et des responsabilités, à la tâche plus complexe, mais plus exaltante, de façonner un partenariat modernisé entre les administrations publiques canadiennes.

Quand on y regarde de plus près, on s'aperçoit qu'en prenant ces mesures pour réduire les niveaux d'endettement et équilibrer les budgets au Canada, les gouvernements contribuent à une profonde transformation de la société canadienne. Cette transformation consistera à :

- établir de nouveaux rapports entre les gouvernements;
- jeter les bases de nouveaux partenariats avec d'autres secteurs de la société;
- renforcer les rapports entre l'État et le citoyen.

Les réformes entreprises jusqu'à maintenant vont inspirer les transformations à venir.

Etablir de nouveaux rapports entre les gouvernements

La redéfinition du rôle des administrations publiques au Canada

a eu pour effet de réduire

considérablement le

chevauchement et le double

emploi qui existaient encore il

y a quelques années à peine.

Aujourd'hui, le débat public

sur le chevauchement et le

double emploi est dépassé par

les événements, puisque bon

nombre des problèmes qui préoccupaient les gouvernements et le

*Le débat public sur le
chevauchement et le
double emploi est
dépassé par les
événements.*

*Les gouvernements
contribuent à une
profonde transformation
de la société canadienne.*

4. *Gérer la mise en commun des ressources destinées à des objectifs communs là où un seul programme ou centre d'expertise serait plus efficace et où la diversité n'est pas essentielle.* Il faut saluer à ce titre, parmi tant d'autres, l'apport de la Commission géologique du Canada, du Service hydrographique du Canada, du Service de l'environnement atmosphérique et de Statistique Canada. À l'évidence, les citoyens sont parfois mieux servis lorsque les administrations publiques mettent leurs ressources en commun.

5. *Se faire le protecteur des droits des citoyens dans une société démocratique de tradition parlementaire régie par la primauté du droit, laquelle préserve et favorise les valeurs et l'identité du Canada tout en prônant sa diversité.* Ce rôle englobe toute une gamme d'activités telles que la responsabilité fiduciaire du gouvernement envers les autochtones, les langues officielles et l'application des lois. La sécurité physique et matérielle, qui est l'un des traits dominants du Canada, contribue à la qualité de vie et au niveau de vie des Canadiens.

La mise en oeuvre est toujours l'étape la plus délicate d'une réforme. Elle exige du courage, de la persévérance et de la détermination. C'est aussi elle qui permet de juger de la valeur réelle de la réforme.

Ce n'est que lorsque la mise en oeuvre de ces décisions aura donné sa pleine mesure que les Canadiens pourront constater toute l'ampleur de la réforme en cours. Le résultat le plus évident jusqu'à maintenant a été le retrait progressif de l'Etat, faisant suite aux choix épineux pris par les gouvernements pour réduire ou supprimer certains services afin d'adapter leurs activités aux besoins et aux moyens de la société d'aujourd'hui.

Dans sa déclaration, le président affirmait que pour bien servir les Canadiens, le gouvernement du Canada devrait faire porter ses efforts sur les cinq rôles fondamentaux suivants :

1. *Veiller à ce que les représentants du Canada s'expriment à l'unisson sur la scène internationale.* Ce rôle témoigne de la nécessité de défendre la souveraineté du Canada dans la communauté internationale et englobe des domaines tels que la politique étrangère, le commerce international, le maintien de la paix, l'immigration et la défense.

2. *Protéger et renforcer l'union économique canadienne.* C'est principalement grâce à l'union économique canadienne que les entreprises et industries du Canada peuvent apprendre à soutenir la concurrence dans une économie mondiale. Cette union représente également l'espace économique où les Canadiens échangent des biens et services, où se développent les richesses et se créent les emplois. Le rôle de l'Etat à cet égard comprend l'établissement de lois cadres assurant le bon fonctionnement des marchés — entre autres, en matière de faillites, de concurrence et de propriété intellectuelle — de même qu'une fonction de réglementation, par exemple dans les domaines de la protection des consommateurs et de la protection de l'environnement.

3. *Protéger et renforcer l'union sociale canadienne et la solidarité au Canada.* L'union sociale contribue à la qualité de vie et à la sécurité de tous les citoyens. C'est la société de l'entraide. Elle permet d'attirer et de conserver les investissements nationaux et internationaux et joue un rôle de premier plan dans la création d'emplois. Elle vient en aide aux personnes les plus démunies telles que les jeunes, les personnes âgées ou les sans-emploi, grâce à un ensemble de programmes de transfert et de péréquation. L'union sociale contribue au renforcement de la fédération.

Ces résultats impressionnants ont été atteints en très peu de

temps. Pour y arriver, les administrations publiques ont dû cesser d'essayer de « faire plus avec moins » et se mettre à faire des choix difficiles et à établir clairement leurs priorités.

Les administrations publiques ont dû se mettre à faire des choix difficiles et à établir clairement leurs priorités.

Compte tenu du rôle essentiel que joue le secteur public dans une société harmonieuse, les gouvernements devront bientôt trouver réponse à deux questions essentielles :

1. Que devrait faire l'État, avec les moyens dont dispose la société, pour assurer le bon fonctionnement d'une société moderne?

2. À l'aube du prochain millénaire, quelles devraient être les priorités à privilégier pour contribuer au bien-être du Canada et des Canadiens?

L'Examen des programmes

L'un des pivots des mesures de renouvellement du gouvernement du Canada a été l'Examen des programmes. Cet exercice a permis de revoir l'ensemble des programmes et activités du gouvernement afin de redéfinir le rôle de l'État à l'avenir, compte tenu des moyens du pays.

Les résultats de l'Examen ont été dévoilés par le président du Conseil du Trésor à la Chambre des communes, le 7 mars 1996. La déclaration que ce dernier a faite au sujet du rôle fondamental de l'État revêt une importance particulière, car elle contribue à orienter les activités de l'État et à établir des critères de base pour les évaluer.

équilibrer leur budget et cinq d'entre elles ont commencé à rembourser leur dette. En conséquence, le déficit combiné des provinces et des territoires a été réduit de 50 p. 100 depuis 1992-1993.

Pour ce qui est du déficit du gouvernement du Canada, il s'élevait à 6 p. 100 du PIB en 1993-1994. Par rapport au PIB, les besoins financiers du gouvernement du Canada en 1997-1998 (le montant des nouveaux emprunts contractés sur les marchés financiers) seront à leur niveau le plus bas depuis 1969-1970, et ils seront inférieurs à ceux de tous les autres gouvernements centraux du G-7. D'ici 1998-1999, les dépenses de programmes fédérales (c'est-à-dire toutes les dépenses de programmes sauf le service de la dette) seront à leur niveau le plus bas, en pourcentage du PIB, depuis 1949-1950.

Ce renversement s'est fait sans perturbation majeure des services et des systèmes et sans les conflits violents que d'autres pays ont connus. Ces résultats témoignent non seulement de la détermination des ministres et des gouvernements qui ont pris des décisions difficiles, mais aussi, et dans une large mesure, de la créativité et de l'ingéniosité des fonctionnaires fédéraux et provinciaux qui ont proposé des projets ambitieux et en ont surveillé attentivement la réalisation. Cette tâche se poursuit tous les jours, avec patience, compétence et rigueur.

Il est encore trop tôt pour mesurer les répercussions de ces changements, mais on peut déjà supposer que, si les gouvernements continuent sur leur lancée :

- les Canadiens d'aujourd'hui ne laisseront pas en héritage à la prochaine génération une dette sans cesse croissante;
- les gouvernements pourront de nouveau investir dans l'avenir du pays;
- la compression des effectifs du secteur public prendra fin.

II

Le rôle de l'État

Soumises aux tendances internationales exposées dans le rapport de l'an dernier, toutes les administrations publiques canadiennes doivent adapter leur rôle aux besoins et aux moyens de la société d'aujourd'hui. Elles ont d'ailleurs fait des progrès considérables à cet égard. Cette redéfinition aura une forte incidence sur toutes les administrations publiques et sur chaque citoyen.

C'est la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale que

des transformations aussi

profondes et d'une telle

ampleur s'opèrent en si peu

de temps. L'avenir nous dira

si les gouvernements ont pris

les bonnes décisions et ont

trouvé le juste équilibre,

mais, chose certaine, il est

clair que nous sommes

actuellement, au Canada, les

acteurs et les témoins d'une

étape marquante de l'évolution du rôle de l'État.

*Nous sommes
actuellement, au Canada,
les acteurs et les témoins
d'une étape marquante
de l'évolution du rôle
de l'État.*

Rétablir l'autonomie financière

Pour la première fois depuis longtemps, le Canada est sur le

point de recouvrer son autonomie financière. On entrevoit le bout

du tunnel.

Il y a cinq ans, le pays était confronté à de graves difficultés

financières, aux niveaux tant fédéral que provincial. En 1992-

1993, le déficit des administrations publiques fédérale,

provinciales et territoriales atteignait 9,6 p. 100 du produit

intérieur brut (PIB). Aujourd'hui, sept provinces ont réussi à

- des progrès relatifs aux trois tâches principales énoncées plus haut;
- du travail qu'il reste à accomplir pour mener à bien les réformes souhaitées.

Introduction

I

Le rapport de l'an dernier présentait un survol des tendances internationales qui influent sur le rôle et les activités de l'État et du secteur public dans les pays occidentaux. Un an plus tard, la mondialisation, les nouvelles technologies de l'information, les contraintes financières et la nouvelle donne démographique continuent d'orienter la réforme.

Tous ces facteurs de changement ont amené les administrations publiques à repenser le rôle de l'État, les rapports entre l'État et le citoyen et, par extension, l'organisation du secteur public et l'interaction entre ses agences. Bien que les pays occidentaux aient à affronter les mêmes changements globaux, chaque gouvernement se structure à sa manière. Le rapport de l'an dernier affirmait en conclusion qu'étant donné l'évolution du rôle de l'État, trois tâches principales attendaient la fonction publique du Canada. Aujourd'hui, ces tâches sont encore d'actualité. Il s'agit :

- de moderniser la prestation des services;
 - de renforcer la fonction d'élaboration des politiques;
 - de bâtir une institution nationale dynamique et prête à répondre aux besoins de l'avenir.
- Le rapport de cette année fait état :

- des progrès accomplis dans le rajustement du rôle et des responsabilités du gouvernement du Canada;

V — Renforcer la fonction d'élaboration
des politiques

Les défis à relever

Les progrès accomplis

Les prochaines étapes

VI — La relève

Introduction

La situation actuelle

La relève, notre plus grand défi

La planification ministérielle

Le soutien de l'organisation

Le perfectionnement accéléré des cadres supérieurs

La présélection des candidats au niveau de

sous-ministre adjoint

Les nominations de sous-ministres adjoints au niveau

La rémunération et le maintien en poste

Le soutien aux groupes professionnels

Le recrutement externe

Conclusion

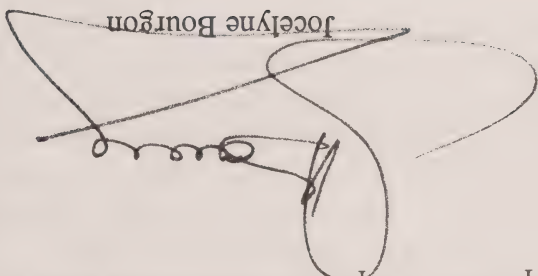
VII — Conclusion

Table des matières

I — Introduction	1
II — Le rôle de l'État	3
Rétablir l'autonomie financière	3
L'Examen des programmes	5
Établir de nouveaux rapports entre les gouvernements	8
Jeter les bases de nouveaux partenariats avec d'autres	11
secteurs de la société	14
Renforcer les rapports entre l'État et le citoyen	15
Sommaire	15
III — Le secteur public du gouvernement du Canada	17
La diversité du secteur public	17
Les fonctions essentielles du secteur public	20
IV — Moderniser la prestation des services	21
Les progrès accomplis	21
Le souci d'un bon service	26
Les prochaines étapes	28

La fonction publique du Canada contribue de façon substantielle à la performance du pays et au bien-être des citoyens. Les Canadiens et leurs élus ont toujours pu compter sur une des meilleures fonctions publiques au monde. L'un des grands défis de l'heure sera donc de faire en sorte qu'il en soit de même à l'avenir.

Monsieur le Premier ministre, sous votre gouverne et avec votre appui, les hommes et les femmes qui oeuvrent au sein de la fonction publique sauront se montrer à la hauteur des défis qui les attendent. Il est de notre devoir de laisser en héritage à ceux et celles qui nous succéderont une institution dynamique adaptée aux besoins de l'avenir et composée de professionnels dévoués, hautement qualifiés et capables de relever les défis de leur temps.



Jocelyne Bourgon



Le 3 février 1997

Monsieur le Premier ministre,

Je me fais un plaisir de vous présenter le quatrième rapport annuel sur la fonction publique du Canada, rapport préparé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Cette année, le rapport fait le point sur les progrès réalisés à l'égard de la redéfinition des rôles et responsabilités du gouvernement du Canada. Il traite aussi des profonds changements qu'apporte cette redéfinition à la société canadienne, au moment où les gouvernements établissent de nouveaux rapports entre eux, jettent les bases de nouveaux partenariats avec d'autres secteurs de la société et modifient leurs relations avec les citoyens.

Le rapport de l'an dernier précisait, à la lumière de l'évolution du rôle du gouvernement, les trois grandes tâches auxquelles devait s'appliquer la fonction publique du Canada : la modernisation de la prestation des services, le renforcement de la capacité d'élaborer des politiques et l'instauration d'une institution nationale dynamique adaptée aux besoins de l'avenir. Le rapport de cette année porte sur les progrès réalisés à cet égard et sur le travail qui reste encore à accomplir pour continuer dans cette voie.

Canada. Bureau du Conseil privé

Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la
fonction publique du Canada

Annuel.

1^{er} (1991-1992)-

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Fourth annual report to
the Prime Minister on the Public Service of Canada.

En tête du titre des 1^{er} et 2^e rapports : Fonction
publique 2000.

ISSN 1193-7637

ISBN 0-662-62813-6

N^o de cat. BT74-1/10-1997

“CP-01/1997”

1. Fonction publique 2000 (Canada) — Périodiques.

2. Fonction publique — Réforme — Canada — Périodiques.

3. Fonction publique — Canada — Personnel — Direction —

Périodiques.

I. Titre.

JL 106

354.71'0005

C93-07047-4F

<http://canada.gc.ca>

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin
utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les
hommes et les femmes.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 1997



la fonction publique du Canada

sur

Premier ministre

au

Quatrième rapport annuel

Jocelyne Bourgon
Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet



Quatrième rapport annuel
au
Premier ministre
sur
la fonction publique du Canada

CANADA



Jocelyne Bourgon
Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

CAI
PV 50
- A 56

GOVERNMENT
Publication



CANADA

Fifth Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Jocelyne Bourgon

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet



CANADA

Fifth Annual Report

to

The Prime Minister

on

The Public Service of Canada

Jocelyne Bourgon

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

Canadian Cataloguing in Publication Data

Canada. Privy Council Office

Fifth annual report to the Prime Minister on
the Public Service of Canada

Annual.

1st (1991/92)-

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Cinquième rapport annuel
au Premier ministre sur la fonction publique
du Canada.

Issued also in electronic format on the Internet computer network.

At head of title of 1st and 2nd reports:

Public Service 2000.

ISSN 1193-7637

ISBN 0-662-63502-7

Cat. no. BT74-1/10-1998

CP-01/1998

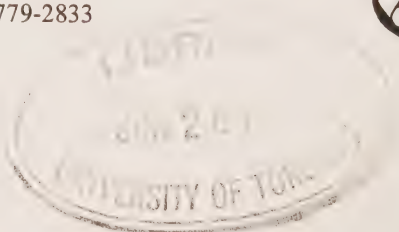
1. Public Service 2000 (Canada) — Periodicals.
2. Civil service reform — Canada — Periodicals.
3. Civil service — Canada — Personnel management —
Periodicals.
- I. Title.

JL106 354.71'0005 C93-07047-4E

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 1998.

<http://www.pco-bcp.gc.ca>
or <http://lareleve.pwgsc.gc.ca>

Print copies available from
Canada Communication Group Inc.
Ottawa, Ontario K1A 0S9
Phone: (819) 779-4341 Fax: (819) 779-2833





March 31, 1998

Dear Prime Minister:

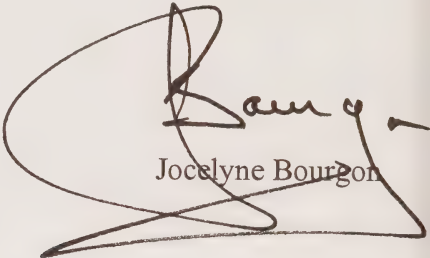
Pursuant to the *Public Service Employment Act*, I am pleased to submit to you the *Fifth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*.

In my annual report of 1995, I discussed several international trends that were influencing the role and function of governments and of public sector institutions around the world. To keep pace with the times and the changing needs of citizens, I set three key tasks for the public service: strengthening its policy capacity; modernizing its service delivery function; and building a vibrant national public service adapted to future needs.

We made progress every year since then, and each year we recognized that more could be done. This year is no different. In this report, I reaffirm the importance of the three key tasks, I note the progress made during the last year and I briefly sketch the areas that require special effort.

In policy development, the most important challenge will be to explore ways to better engage the participation of citizens. In service delivery, the challenge will be to use information technology to provide Canadians with access to government services on their terms and according to their needs and circumstances. In human resources management, the goal is to become a learning and knowledge-based organization, one able to provide people with the breadth of knowledge and experience necessary to advise and serve in a modern global environment.

Mr. Prime Minister, public servants are doing their part to build a modern, vibrant institution. With your guidance and the support of your government and of Parliament, I am confident that the Public Service of Canada will continue to make an important contribution to Canada's future and will be ready to meet the challenges of the next millennium.



Jocelyne Bourgon

Contents

I — A Canadian Model of Public Sector Reform	1
II — Putting the Public Interest First	7
<i>Strengthening Our Policy Capacity</i>	8
<i>Modernizing the Delivery of Services to Canadians</i>	11
<i>The Relationship Between Government and Citizens</i>	15
III — Putting People First	17
<i>La Relève</i>	18
<i>Looking Forward</i>	20
<i>Conclusion</i>	24

I

A Canadian Model of Public Sector Reform

In recent years, an important chapter has been written in Canada about redefining the role of the federal government and about reforming public sector institutions to better serve Canada and Canadians. This chapter was built on 10 years of effort to achieve a consensus among citizens on the need for change in order to live within society's collective means. Public sector reform was carried out in a typically Canadian way — calmly, competently, without much fanfare. Today, the results are a major realignment of role and a balanced budget. These were achieved while maintaining a strong economic performance and preserving a quality of life that is among the best in the world.

The story of public sector reform in Canada deserves to be told. It is a story about democracy and the role of government in a modern society. It is a story of partnership between elected officials and public servants. It is a story about the importance of the public sector in a well-

*The story of public
sector reform in Canada
deserves to be told.*

performing global society.

The reform efforts of many countries are well known. People interested in public administration and public sector reform have studied or heard about the "U.K. model," the "New Zealand model" or the "Australian model." We know of the efforts of some countries to separate policy and service delivery, to establish "next-step agencies," to borrow best practices from the private sector, to

focus on clients and client needs. Every developed country is facing similar circumstances. Each is responding in its own way, and all are learning from one another.

The "Canadian model" is less well known. While none of its elements are uniquely Canadian, taken together they amount to an approach that is sufficiently different from all the others to warrant attention.

The Canadian model is based on the belief that government and government institutions are essential to a well-performing society. While it rejects the philosophy that less government is synonymous with better government, the Canadian model recognizes the importance of affordable government. It endorses the idea that democracy working side by side with a market economy is the key to national prosperity and the well-being of citizens.

The Canadian model asserts that public sector reform must start by examining the role that government is expected to play in the future. It recognizes that public sector reform must be anchored in a reasonable understanding of the strategic contribution that government is expected to make to the prosperity of Canada and to the well-being of its citizens. It recognizes that government cannot act alone. It acknowledges that the role of government can vary depending on the circumstances: it must be able to lead, to play the role of catalyst, to build partnerships, to create strategic alliances, and to rely on the commitment of all those who are willing and able to contribute to the collective good.

The Canadian model affirms that a well-performing public sector requires both a strong policy capacity and a modern service delivery function. Over the past few years, the public service has sought to strengthen its capacity for policy research, analysis and development and, at the same time, to modernize its approach to service delivery. Along the way it discovered that both functions were facing very similar challenges.

In service delivery, it means integrating services among departments and among governments, building partnerships and strategic alliances and exploiting the potential of information technology to better meet the needs of citizens. In policy, it means taking a broader, more comprehensive approach to the public interest, ahead of the departmental interest; working co-operatively to develop more integrated policy responses; and cultivating more open, participatory and transparent policy development processes.

The Canadian model rejects the notion that "one size fits all." It encourages experimentation and the emergence of a diversity of institutional models to put before decision makers. Portfolio management is a recent Canadian innovation. It recognizes that a minister is responsible to Parliament for a family of organizations, and it encourages greater flexibility within each organization and greater cohesion among the organizations reporting to a single minister.

The Canadian model does not accept that the policy and service delivery functions should be separated as a universal principle. Instead, it follows a more pragmatic route in which separating the policy and service delivery functions is contemplated whenever it can be demonstrated that it will bring about substantive gains in the quality of service to citizens.

The Canadian model recognizes the importance of a well-performing, professional, non-partisan public service. It recognizes that public servants have a key role to play in shaping policies and delivering services. The Canadian model recognizes that to build a modern and vibrant professional, non-partisan public service, it is necessary to commit as much time and energy to human resources management as to policy development or service delivery. It recognizes that to retain, motivate and attract a corps of talented and dedicated public servants requires profound change. The public service must be able to provide its people with the breadth of knowledge and experience necessary to advise and serve in a modern and global environment.

The Canadian model requires leadership from both elected and appointed officials. Political leadership has been essential to realign the role of government, to ensure balance and fairness and to stay the course over a number of years. Public service leadership has been relied upon to put bold and creative ideas before ministers, to marshal support for change and to ensure smooth implementation. Each group has played its role well and all have reason to be proud of the results they have accomplished together.

An important chapter was written in Canada over the last few years, but this is no reason for complacency. The results to date are no guarantee of progress in the future. They were accomplished in a unique period when there was a broad consensus on the need to realign the role of government and reduce expenditures to live within society's collective means. Can the conditions that made it possible to achieve so much progress so quickly be sustained over a longer period? Only time will tell.

Ministers and their officials have laid the basis on which they can now envisage an even more ambitious agenda. As we enter the new millennium, Canada is now well positioned to develop new relationships between government and citizens and to explore new ways to strengthen parliamentary democracy and its supporting public sector institutions.

Ministers and their officials have laid the basis on which they can now envisage an even more ambitious agenda.

During the last decade, a lot was said about the impact of globalization in a market economy. Over the next decade, we can expect to hear a lot more about the importance of democratic and public sector institutions in a well-performing global society.

Public sector reform in Canada started with and is guided by the view that public sector institutions have an important role to play in the success of a nation. Canada has a contribution to make in this debate, and its impact could be felt well beyond its borders.

II

Putting the Public Interest First

Canadians can take pride in having built one of the best countries

The public service can take pride in its contribution to the high quality of life enjoyed by Canadians.

in the world in which to live. And the public service can also take pride in its own contribution to the creation of the high quality of life enjoyed by Canadians. Taken together, the services provided —

and the policies and programs delivered — by government contribute to the richness of Canadian life.

As we approach the 21st century, the challenge for government is to prepare Canadians to share the rewards of a global economy and to adapt to the profound effects of modern information technology. The public service must adjust in order to keep pace with the times and the changing needs of citizens.

In response to these emerging challenges, the Public Service of Canada has been pursuing for the past several years the dual goal of strengthening its policy capacity and modernizing its delivery of services. These efforts will continue over the years to come. Furthermore, the Public Service of Canada will strive to better engage the participation of citizens in the policy development process and to provide Canadians with access to government services according to their individual needs and circumstances.

Strengthening Our Policy Capacity

My annual reports of the past two years have highlighted the increasing complexity and crosscutting nature of policy issues. More than ever, policy work depends on having a broad base of knowledge and an understanding of interrelated events. This, in turn, requires a new approach to policy work, with greater emphasis on the mid-to-long term, greater co-ordination and collaboration across departments and levels of government, and a more open, participatory and transparent policy development process.

The process of strengthening the government's policy capacity and developing a strong policy community across government began in 1995 with the work of the Task Force on Strengthening the Policy Capacity of the Government of Canada. It was followed in 1996 by the Task Force on the Management of Horizontal Policy Issues. That same year, the Policy Research Committee, involving more than 30 federal departments and agencies, was launched by the Privy Council Office. It was challenged to anticipate the policy issues of greatest importance for Canada into the year 2005.

The committee established four research networks around the issues of growth, human development, social cohesion and global challenges and opportunities. The committee is also looking at adjustment and transition issues as Canada moves to a knowledge-based economy and society. Already, the Policy Research Committee's findings have begun to enrich the quality of policy advice in various departments and, most recently, have influenced the priorities reflected in the Speech from the Throne of 1997.

The Policy Research Committee has provided policy researchers and developers with a sense of community as they work closer together and learn from one another. For example, in November 1997, more than 300 public servants working in the fields of policy development, analysis and

The Policy Research Committee has provided policy researchers and developers with a sense of community.

research in all departments of government, attended a conference where they discussed strategic policy issues, built personal contacts and exchanged views. A first for the Public Service of Canada.

The process of discussion is now expanding to invite the contribution of regional development agencies and of federal regional councils in order to enhance policy responsiveness to regional issues.

The Policy Research Committee has also opened itself to the broad external policy community and continues to explore new forms of partnership. In November 1997, 40 external research organizations met to provide networking opportunities for policy researchers and to explore opportunities for collaboration. Plans are under way to hold a conference, the National Policy Research Conference, in the autumn of 1998. A first for Canada.

At the international level, the Policy Research Committee is collaborating with the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) to gain a better understanding of current OECD strategic priorities, to share Canada's perspective on the policy environment and to share information on emerging domestic and international issues. Plans are also under way for the production of a bulletin which will highlight key research results from the federal government, from Canadians and from

international sources. As well, an Internet site is being established to link policy makers and researchers across Canada and abroad.

This is progress, for which we owe thanks to departments and their policy teams. We must also acknowledge the exceptional leadership of the co-chairs of the Policy Research Committee, as well as the contribution of the Steering Committee of Assistant Deputy Ministers and the committee's Secretariat.

Along the way, important lessons have been learned.

- Sound policy development requires taking a broader, more comprehensive approach to the definition of the public interest.
- The complexity of public policy issues, coupled with involving citizens in the policy development process, heightens the need for a medium- to long-term investment in the policy research and development process.
- The interdependence of policy issues requires intense interorganizational co-operation and collaboration across government departments and agencies, across levels of government, with external researchers, and with other sectors of society.
- The best policy analysts are those who have acquired, through the years, a diversity of knowledge and experience; who work well together and value teamwork; and who can lead or follow the lead of others, depending on the needs or the issue at hand.

Over the coming years, the Public Service of Canada will maintain its commitment to strengthening its policy capacity.

- We will continue to encourage teamwork.
- We will continue our efforts to build a strong policy community.

- We will continue to reach out and to build strategic alliances domestically and abroad.

At the same time, departments and their policy teams will be called

Departments and their policy teams will be called upon to help the Government of Canada explore the potential of citizen engagement.

upon to help the Government of Canada explore the potential of citizen engagement in a parliamentary democracy. Citizens wish to relate to their democratic and public sector institutions in new and different ways.

They are no longer satisfied to participate only in an election every four or five years. Citizens want to have a say in the policies that will affect them most. They want to be partners in shaping Canada's future.

Over the years, the Government of Canada has explored and gained experience in various ways of involving citizens. These ways ranged from increased transparency through the provision of information, to greater accountability through the reporting of results, to consultation on major policy issues. Citizen engagement is a two-way learning process between citizens and their democratic and public sector institutions, involving them in trade-offs and a search for common ground.

Modernizing the Delivery of Services to Canadians

The delivery of programs and services is where government policy development becomes a reality for Canadians.

Over the last four years, we have made many efforts to modernize the relationship between government and citizens. In the process, departments have benefited from the contribution in 1996 of the

Task Force on Service Delivery Models and the Task Force on Values and Ethics. In particular, the reforms reaffirmed the importance of the role of citizens well beyond their role as customers and clients. Citizens have a rich and profound relationship to their governments as equal bearers of rights and duties in a democratic setting. This relationship bears no resemblance to that which exists between consumers and enterprises in the private sector.

We have learned that focusing on citizens' needs often leads, over time, to

- Integrated service delivery among departments and agencies, to better serve citizens
- Integrated service delivery among governments, as they share the responsibility of serving citizens
- Strategic alliances and partnerships with private-sector, volunteer and non-profit organizations (everyone can contribute to the collective interest)
- The exploitation of the potential of information technology as a means for government to reach out and for Canadians to access government on their terms

Today, significant examples of progress along the lines just described can be found in every department. For example,

- The Canadian Food Inspection Agency, which began operation in April 1997, is an example of seamless integration among service providers within the Government of Canada. It consolidates all federally mandated food inspection and quarantine services previously provided by Agriculture and Agri-Food Canada, Health Canada, Industry Canada and Fisheries and Oceans Canada.

- The Aboriginal Single Window Initiative in Winnipeg is an example of integrating service delivery by three levels of government. The federal government (led by Human Resources Development Canada), the province of Manitoba, and the city of Winnipeg provide Aboriginal peoples with improved access to, and information on, services and programs offered by three levels of government.
- The work of the Research and Development Centre of Agriculture and Agri-Food Canada in Saint-Hyacinthe, Quebec, is an example of partnership. It has a collaborative research program with the private sector, universities and other research centres; its Food Industry Pavilion shares and transfers knowledge and information related to the agri-food industry; and it is participating in the development of the Agri-Food Scientific Park of Saint-Hyacinthe.
- Industry Canada's Strategis information system provides a rich source of data on new markets, new partnerships, new technologies and processes — with the goal of enhancing business competitiveness. In the past year, this Web site received more than 1.4 million visits, with over 12 million documents retrieved.

Over the coming years, the Public Service of Canada will continue

The Public Service of Canada will continue to modernize its service delivery function.

to modernize its service delivery function. We will continue our efforts to focus service delivery around citizens' needs and on improving citizens' access to government. Much

progress has been made, but much more remains to be done.

- Within the Public Service of Canada, progress is needed to project a common image, for departments to share and operate a common infrastructure, for the Government of Canada to provide a single window centered on citizens' needs.
- At the intergovernmental level, the most important breakthrough would be the coming together of municipal, territorial, provincial and federal governments — mindful of their respective responsibilities but united in their efforts to serve Canadians. A single window for all governments can be a reality in Canada.
- Today, information technology is giving us the means to put the institutional knowledge that is currently in the hands of three levels of government at the service of Canadians and their communities. It could profoundly alter the relationship between governments and citizens.

The technological challenge presented by the approach of the year 2000 highlights the interdependence of governments with other sectors of society and with other nations. It provides an example of the extent to which collaboration across all boundaries is critical in order to provide an effective response — in this case, ensuring the preparedness of Canada's information systems for the year 2000.

The Relationship Between Government and Citizens

The challenge will be to explore ways to give citizens a greater

The challenge will be to explore ways to give citizens a greater voice in developing government policy and more access to government services on their terms and according to their needs.

voice in developing government policy and more access to government services on their terms and according to their needs. At first, democracy meant coming together in the village square to exchange information, to debate and to make

decisions of collective interest. As society became more complex and distance imposed limitations, representative democracy emerged as the most viable model to ensure a link and proper oversight by citizens of their political institutions.

On the verge of the 21st century, information technology is giving Canadians an opportunity to build new, more direct relations with their democratic and public sector institutions. Taken together, these reforms could give a fuller, richer meaning to the relationship between government and citizens.

III

Putting People First

People are at the heart of successful public sector reform. Looking

People are at the heart of successful public sector reform.

outside, reform requires a focus on citizens and their elected representatives. Looking inside, reform means focusing on public servants, the men and women whose professional life is

committed to serving the public interest today and the men and women who will be called upon to do so in the future.

Public servants are committed to serving the public interest and want to put their talents and their skills at the service of a worthy cause. Their talents are in demand outside the public service and can be put to use in any number of organizations. For them to join and maintain their commitment to a career in the public service means we must provide a suitable working environment and working conditions.

While those who choose a career in the public service expect to receive fair and reasonable pay for the work they do, their attachment depends on a number of less tangible factors. These include

- Pride in the role of the public sector in society
- Opportunities to serve Canadians and to make an important contribution to Canada

- Respect for the institution and for their professional contribution
- Room to contribute to their full potential — to learn and to be challenged

To ensure that Canada can continue to rely on one of the best public services in the world requires

- Trust between Canadians and their public sector institutions
- Vision on the part of parliamentarians about the role of the public sector in society
- Respect between elected officials and public servants and a solid understanding of each others' contribution and role
- Partnership between the public sector, the private sector, the not-for-profit sectors and voluntary organizations

La Relève

In my annual report a year ago, I signalled that a “quiet crisis” had arisen in the Public Service of Canada. It was becoming difficult to retain, motivate and attract people essential to the work of the public service. This was the result of years of downsizing and pay freezes, criticism, insufficient recruitment, and the premature departure of experienced public servants. It was a quiet crisis because few people were willing to talk about it and even fewer were doing something about it.

A year later, while the symptoms remain, the crisis is quiet no more. Under the auspices of *La Relève*, it is now being openly addressed. Public servants are taking action and they are responding with an ambitious program of reforms. After 12 months it is fair to say that the circle of people committed to making a

difference and to putting forward reforms is expanding in every department and at every level.

In last year's report, *La Relève* was described as

- “A challenge to build a modern and vibrant institution able to use fully the talents of its people
- A commitment by each and every public servant to do everything in their power to provide for a modern and vibrant organization now and in the future
- A duty, as the guardians of the institution, to pass on to our successors an organization of qualified and committed staff ready to face the challenges of their time”

Finally, *La Relève* invited public servants to show a bias for action.

The numerous initiatives put forward by departments, functional

La Relève has given rise to an unprecedented focus on people issues in the Public Service of Canada.

communities (such as the policy, communications, and science and technology communities), and regional councils to meet this challenge were summarized in the October 1997

document “*La Relève: A*

Commitment to Action”. Today, a first progress report is tabled as two companion documents to this report. These documents demonstrate that *La Relève* has given rise to an unprecedented focus on people issues in the Public Service of Canada. Over the coming years, departments and agencies will provide further progress reports to Parliament through their annual business plans.

Looking Forward

The challenges ahead are many and progress will take time. But if the changes and the progress that we have seen over the last 12 months are maintained over the coming years, much more can be done to build a vibrant and creative institution relevant to the needs of Canadians — an institution capable of attracting and retaining the talent it requires and providing its public servants with rewarding and stimulating careers.

Among the goals we must all strive to achieve are

1. A borderless institution

As issues become more global and more complex, and as citizens and the collective interest become the focus of policy development and service delivery, the work done by public sector employees is changing. The issues require

- The expertise and simultaneous attention of several departments or agencies
- Public servants who can bring to bear a diversity of knowledge and experience

To respond to this challenge, the Public Service of Canada must become a borderless institution.

The Public Service of Canada is committed to reducing the barriers to the flow of ideas.

This does not mean it has organizations without structure, without legislative frameworks or without accountability. Rather, it is an institution committed to reducing the barriers to the flow of ideas and information within and among

public sector organizations. Some of the barriers are physical, others are built into our information systems, but most are cultural. The cultural barriers are the most difficult to overcome.

A borderless institution

- Focuses on the big picture and has a culture oriented to attaining collective goals, not just individual objectives
- Enhances the exchange of ideas and information among organizations within and outside the institution
- Supports and encourages teamwork and co-operation among organizations
- Encourages the mobility of its people within and outside the public service, in order to broaden their experience and expertise and prepare them for the future

2. A learning organization

Most of the *La Relève* plans submitted by departments, functional

The Public Service of Canada requires a transformation in its people, its culture and its leadership.

groups and regional councils have demonstrated a commitment to training and development. Assignment programs, mentoring and coaching initiatives and training and development activities are being put in place.

This gives us the base to move to a more difficult challenge. The Public Service of Canada must become a continuous learning organization. It is still far from that goal — it requires a transformation in its people, its culture and its leadership.

The challenge of becoming a learning organization requires that we go beyond the provision of training and development. A learning organization

- Recognizes that it is not perfect — it will make mistakes, but it is able through self-correcting measures to avoid repeating them
- Is able to generate new ideas and to acquire new and useful ideas generated elsewhere
- Disseminates knowledge and insight to multiply and expand their potential applications
- Modifies its behaviour to reflect new knowledge and insight

3. Effective leadership

Building an open, borderless, learning organization requires everyone to change — managers, supervisors, and employees. And it needs leadership.

A growing number of public servants are “knowledge workers.” This means that they own the most important resource of the organization — their know-how and their ability to innovate. This has implications for all public servants.

First, it changes the traditional concept of employee. In the past, employees worked in a relatively predictable environment and were generally clear about what was expected of them. A learning and knowledge-based organization is much more fluid and unpredictable. Employees are expected to look for solutions, contribute ideas, share information with others, innovate and make a contribution. They are also expected to share with their home organization a responsibility for keeping their skills, knowledge and expertise current and for contributing to the development of others.

Second, it challenges the traditional concept of management. All managers exercise power and authority. They set priorities, organize work and are accountable for results. This will continue to

be the case. However, in a learning organization, the way in which managers achieve results and get the best from everyone is very different.

With all the power and authority in the world, one cannot “command and control” creativity and innovation. One cannot “order” new results to emerge. A new approach to management is called for. This approach requires a climate of trust, encourages collaboration and favours inclusiveness. It recognizes the importance of sharing power in exchange for having everyone gain a greater sense of collective responsibility. This management model is much more complex than the one we inherited from the industrial era.

As we change to a learning and knowledge-based organization, the

*The Public Service of
Canada needs champions
and leaders.*

Public Service of Canada
needs champions and leaders.
A leader is the person who
guides the efforts of a group
toward a result beyond its
current reach. Leaders are not
necessarily managers — they

can come from anywhere in the organization. And no leaders lead all the time. They know how to follow the lead of others and rely on the strength of others. Human qualities — not position or title — make a leader. The signs of outstanding leadership are found among the followers, for without them there would be no leaders.

Effective leaders

- Have a sense of direction. They are confident in their beliefs and values and have a clear sense of purpose.
- Are the servants of their followers. They liberate the energy and talent of others, allow their ideas to flow, and help them reach and extend their potential.

- Free the potential of others. They understand that leadership is required at all levels and in all workplaces, and they allow others to discover their own leadership potential.
- Foster inclusiveness. By being flexible and open-minded, they encourage others to join in and to be part of a collective effort. They listen and foster two-way communication.
- Value and support people. People want to make a difference, to be proud of their results and to be recognized for what they do. Leaders help to create an environment which satisfies these needs, builds on diversity and allows people to contribute to their fullest. Leaders recognize other people's contribution to common goals.

The Public Service of Canada has always had great leaders throughout its ranks. Some of them were managers, and their leadership qualities magnified the impact of their work. Many more were professional, technical, operational, administrative or support staff. Their leadership qualities allowed them to bring about results that most of their colleagues initially believed were beyond their reach.

To become a continuous learning organization requires that we understand the importance of leadership at all levels in the organization and that we learn to detect, support and develop people who have leadership qualities. Many of the initiatives in the *La Relève* action plans aim to do just that.

Conclusion

As we come close to the end of the 20th century, there is growing recognition that a well-performing public sector is a national institution that makes a significant contribution to the performance of a nation and the well-being of citizens.

- International agencies, such as the World Bank, the Organisation for Economic Co-operation and Development, and the International Monetary Fund, are placing increasing emphasis on the importance of good governance and sound public administration as essential preconditions for stable economic growth.
- Business leaders, academics and others have also begun to recognize the importance of good governance and sound public administration to a nation's international competitive position.

To grow and prosper, countries need a strong private sector to support a market economy, a strong voluntary and not-for-profit sector to support communities, and a strong public sector to support democracy. All are complementary and inextricably linked.

For the Public Service of Canada to play an effective role in Canada's future, we need an openness to re-examine the way we work and a willingness to act on the conclusions we draw in the search for innovative ways to serve citizens and their elected representatives. Continued effort and sustained attention to the challenges set out in this report should help ensure that the Public Service of Canada will maintain its ability to attract the talent it requires, to motivate and reward its employees, and to retain the knowledge, know-how and expertise needed to make an important contribution to Canada's future.

l'existence d'une administration publique performante quand ils évaluent les conditions préalables essentielles à une croissance économique soutenue.

- Des dirigeants d'entreprises, des universitaires et d'autres intervenants, commençant à se faire entendre sur l'importance d'un bon gouvernement et d'une administration publique compétente pour assurer la position concurrentielle internationale d'un pays.

Pour se développer et prospérer, les pays doivent pouvoir compter sur un secteur privé fort, capable de soutenir une économie de marché, un secteur bénévole et sans but lucratif solide capable d'appuyer les collectivités, et un secteur public fort, capable de soutenir la démocratie. Ces secteurs sont complémentaires et inextricablement liés.

Pour que la fonction publique du Canada joue un rôle de premier plan dans l'avenir du pays, il faut l'ouverture d'esprit pour remettre en question notre façon de travailler, et la volonté de donner suite aux conclusions que nous tirons à mesure que nous découvrons de nouvelles façons de servir les citoyens et leurs élus. En ne ménageant aucun effort et en nous employant à relever les défis décrits dans ce rapport, nous nous assurerons que la fonction publique du Canada continuera de recruter, de motiver, de récompenser et de retenir dans ses rangs les gens possédant les compétences et l'expérience dont elle a besoin pour contribuer de façon importante à l'avenir du Canada.

- sont des rassembleurs. Ils encouragent les autres à participer à l'effort collectif en étant souples et ouverts d'esprit. Ils écoutent et favorisent le dialogue;

- valorisent et soutiennent les autres. Ils reconnaissent le désir de chacun d'apporter une contribution et d'être reconnu. Les leaders aident à créer un milieu qui répond à ces besoins, qui tire profit de la diversité et qui permet à chacun de contribuer à sa pleine mesure. Les leaders reconnaissent l'apport des autres à l'atteinte des objectifs communs.

La fonction publique du Canada a toujours pu compter sur de grands leaders. Certains étaient gestionnaires et c'est en cette qualité qu'ils se sont illustrés. Beaucoup d'autres étaient des employés des secteurs professionnels, techniques, opérationnels, administratifs ou de soutien. Leurs qualités de leader leur ont permis d'obtenir des résultats que la plupart croyaient hors de portée.

Une organisation axée sur l'apprentissage continu doit comprendre l'importance du leadership à tous les niveaux et apprendre à détecter, à soutenir et à perfectionner les personnes qui manifestent ces qualités. C'est ce que visent bon nombre des initiatives annoncées dans les plans d'action ministériels dans le cadre de *La Relève*.

Conclusion

Au moment où le XX^e siècle tire à sa fin, on reconnaît qu'un secteur public performant est une institution nationale indispensable à la performance d'un pays et au bien-être de ses citoyens.

- Des organismes internationaux comme la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Fonds monétaire international accordent de plus en plus d'importance à la qualité de la gestion et à

confiance, encourage la collaboration et crée un sentiment d'appartenance. Une approche qui reconnaît l'importance de partager l'exercice du pouvoir pour atteindre une plus grande responsabilisation collective. Ce modèle de gestion est beaucoup plus complexe que celui dont nous avons hérité de l'ère industrielle.

Une organisation axée sur l'apprentissage a besoin de champions et

*Une organisation axée
sur l'apprentissage a
besoin de champions et
de leaders.*

de leaders. Un leader est la personne qui peut le mieux amener un groupe à se dépasser. Les leaders ne sont pas nécessairement des gestionnaires et ils se retrouvent à tous les niveaux. Les leaders n'ont pas besoin

d'être toujours aux commandes; ils sont capables de reconnaître les compétences de leurs collègues et d'appuyer le leadership des autres. Les qualités humaines, et non le poste ou le titre, font le leader. Les signes d'un leadership exceptionnel se trouvent chez ceux qui répondent à son appel. Sans eux, on ne saurait parler de leadership.

Les leaders efficaces :

- ont un sens de direction. Ils ont des convictions et des valeurs claires, et ils sont conscients du but de leurs actions;
- sont au service de leurs subalternes. Ils libèrent l'énergie et le talent des autres, favorisent le jaillissement des idées, et aident les autres à réaliser et à dépasser leur potentiel;
- libèrent le potentiel des autres. Ils comprennent que le leadership est nécessaire à tous les niveaux et dans tous les milieux de travail, et ils permettent aux autres de découvrir leur propre potentiel de leaders;

3. *Leadership efficace*

Pour en arriver à une organisation décloisonnée et axée sur l'apprentissage continu, tout le monde est appelé à changer — gestionnaires, superviseurs et employés. Il faut en plus pouvoir compter sur un leadership efficace à tous les niveaux.

Un nombre croissant d'employés du secteur public sont des travailleurs du savoir, c'est-à-dire qu'ils possèdent la ressource la plus importante de l'organisation : le savoir-faire et la capacité d'innover. Cette réalité a des conséquences pour tous les employés du secteur public.

Premièrement, cela modifie la notion traditionnelle d'employé. Autrefois, les employés évoluaient dans un environnement relativement stable avec des directives précises quant à ce que l'on attendait d'eux. Les choses ne sont pas aussi simples dans une organisation axée sur le savoir et l'apprentissage continu. Les employés doivent chercher des solutions, avancer des idées, partager des renseignements avec d'autres, innover et apporter une valeur ajoutée. De plus, ils partagent avec l'organisation qui les emploie la responsabilité de parfaire leurs connaissances, d'actualiser leur expertise et de faire avancer les connaissances des autres.

Deuxièmement, cela remet en question la notion traditionnelle de gestion. Tous les gestionnaires exercent le pouvoir et disposent d'autorité. Ils établissent des priorités, organisent le travail et sont imputables des résultats. Il continuera d'en être de même. Cependant, dans une organisation axée sur l'apprentissage continu, la façon de gérer pour obtenir des résultats et le meilleur de chacun est fort différente.

Avec tout le pouvoir et toute l'autorité au monde, on ne peut commander la créativité ni forcer l'innovation. On ne peut ordonner l'émergence de nouveaux résultats. Une nouvelle approche à la gestion s'impose. Une approche qui crée un climat de

2. Une organisation axée sur l'apprentissage continu

La plupart des plans soumis par les ministères, les groupes

fonctionnels et les conseils

régionaux dans le cadre de

La Relève montrent bien

l'importance accordée à la

formation et au perfectionnement.

Toutes sortes de programmes

voient le jour (perfectionnement,

affections, mentorat, formation)

et fournissent une assise pour

passer à un défi plus complexe. La

fonction publique du Canada doit devenir une organisation axée

sur l'apprentissage continu. Cet objectif est loin d'être atteint.

L'atteindre implique une transformation des employés, des

mentalités et du leadership.

Une organisation axée sur l'apprentissage continu doit aller au-delà de la formation et du perfectionnement. Une telle organisation :

- reconnaît qu'elle n'est pas parfaite — et que des erreurs seront commises, mais elle est capable de prendre des mesures d'autocorrection afin de ne pas les répéter;

- est capable de générer des idées nouvelles et d'adopter celles qui viennent d'ailleurs pouvant le mieux contribuer à la poursuite de sa mission;

- diffuse les connaissances et les idées afin de multiplier et d'élargir leurs champs d'applications;

- modifie son comportement pour refléter les nouvelles connaissances et les nouvelles idées.

*Une transformation
des employés, des
mentalités et du
leadership sera
nécessaire.*

Pour relever ce défi, la fonction publique du Canada doit se décloisonner. Cela ne signifie pas pour autant de changer les structures, les cadres législatifs ou l'imputabilité. Il s'agit plutôt de réduire les obstacles aux échanges d'idées et d'information au sein de l'organisation et entre les organisations. Ces obstacles sont parfois physiques, d'autres sont inhérents à nos systèmes d'information, mais la plupart sont culturels. Ces derniers sont assurément les plus difficiles à surmonter.

*Il s'agit plutôt de
réduire les obstacles
aux échanges
d'idées.*

Une institution décloisonnée :

- a une vision globale et travaille à l'atteinte d'objectifs collectifs, au delà des missions individuelles;
- favorise les échanges d'idées et d'information au sein de l'institution et avec l'extérieur;
- soutient et encourage le travail d'équipe et la coopération entre les organisations;
- encourage la mobilité de ses employés à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique, afin de diversifier leur expérience, d'élargir leurs connaissances et de les préparer à l'avenir.

y voit que sous l'égide de *La Relève*, on a accordé une attention sans précédent à l'élément humain de la fonction publique du Canada. Au cours des prochaines années, les ministères et organismes présenteront d'autres rapports d'étape au Parlement dans le cadre de leurs plans d'activités annuels.

Regard sur l'avenir

Ce ne sont pas les défis qui manquent et il faudra être patient. Mais si les changements et les progrès enregistrés au cours des 12 derniers mois se poursuivent, des réalisations importantes seront possibles au cours des prochaines années pour édifier une

institution vivante et dynamique, capable de répondre aux besoins des Canadiens, d'attirer et de retenir les talents nécessaires, et d'offrir aux employés du secteur public des emplois valorisants et des carrières stimulantes.

Voici quelques-uns des objectifs que nous devons tous nous efforcer d'atteindre.

1. Une institution décloisonnée

Les problèmes devenant plus globaux et plus complexes, les politiques et la prestation des services sont de plus en plus axées sur le bien de la population dans son ensemble et l'intérêt collectif global. Le travail des employés du secteur public s'en trouve modifié. Le travail requiert :

- l'expertise et l'attention simultanées de plusieurs ministères ou agences;
- des employés ayant acquis une diversité de connaissances et d'expériences.

Un an plus tard, bien que les symptômes demeurent, la crise n'est plus « tranquille ». *La Relève* a permis de crever l'abcès et a amené les employés du secteur public à prendre la situation en main et à mettre de l'avant un ambitieux programme de réformes. Après 12 mois, il faut constater que le cercle des personnes déterminées à poser des gestes s'élargit dans tous les ministères et à tous les niveaux.

Dans le rapport de l'an dernier, *La Relève* était ainsi décrite :

- « Le défi de bâtir une institution moderne et dynamique capable de tirer pleinement profit des aptitudes de ses employés;
- l'engagement des fonctionnaires de tout mettre en œuvre, sur le plan individuel et collectif, pour faire de la fonction publique une organisation moderne et dynamique aujourd'hui et demain;
- l'obligation, en tant que gardiens de l'institution, de léguer à nos successeurs une organisation dotée de personnes compétentes et dévouées capables de relever les défis de leur temps. »

Enfin, *La Relève* invitait les fonctionnaires à manifester un parti pris pour l'action.

Les nombreuses initiatives mises de l'avant par les ministères, les

groupes fonctionnels (comme ceux des politiques, des communications, et des sciences et de la technologie) et les conseils régionaux pour relever ce défi sont

résumées dans le document publié en octobre 1997 intitulé

La Relève : Un parti pris pour l'action. Aujourd'hui, un premier

rapport d'étape en deux volets

accompagne le présent rapport. On

*Sous l'égide de
La Relève, on a
accordé une attention
l'élément humain de
la fonction publique
du Canada.*

- le respect pour l'institution et pour leur contribution professionnelle;
- la chance d'exploiter leur potentiel, d'apprendre et de relever des défis.

Pour que le Canada puisse continuer à compter sur une des meilleures fonctions publiques au monde, il faut :

- la confiance des Canadiens à l'endroit de leurs institutions publiques;
- la vision des parlementaires quant au rôle du secteur public dans la société;
- le respect des élus et des employés du secteur public les uns pour les autres, et une solide compréhension de leur contribution et de leurs rôles respectifs;
- un partenariat entre le secteur public, le secteur privé, les organisations sans but lucratif et le secteur bénévole.

La Relève

Dans mon dernier rapport annuel, je mentionnais qu'une « crise tranquille » sévissait dans la fonction publique du Canada. Il devenait difficile de garder en poste, de motiver et d'attirer les personnes essentielles au travail de la fonction publique. Cette situation résultait d'une combinaison de facteurs : réductions d'effectifs et gel salarial pendant plusieurs années, critiques, recrutement insuffisant et départ prématuré de fonctionnaires expérimentés. Je parlais de « crise tranquille » parce que peu de gens consentaient à parler ouvertement du problème, et encore moins étaient prêts à poser des gestes pour la résoudre.

III

Les gens d'abord

Les gens sont au cœur d'une réforme réussie dans le secteur public. À l'extérieur, cela signifie que les citoyens et leurs représentants élus deviennent le point de mire. À l'intérieur, cela veut dire qu'on cible les réformes sur les employés du secteur public, ces hommes et ces femmes dont la vie professionnelle est consacrée à servir l'intérêt public, et sur ceux qui leur succéderont à l'avenir.

*Les gens sont au cœur
d'une réforme réussie
dans le secteur public.*

Les employés du secteur public sont au service de l'intérêt public; ils aspirent à mettre leurs talents et leurs compétences au service d'une noble cause. Leurs compétences sont recherchées à l'extérieur de la fonction publique et pourraient être mises à contribution dans bon nombre d'organisations. Leur décision de se joindre à la fonction publique et d'y poursuivre une carrière requiert des possibilités d'épanouissement et des conditions de travail satisfaisantes.

Les personnes qui choisissent une carrière dans la fonction publique s'attendent à recevoir un salaire juste et raisonnable, mais leur attachement à la fonction publique dépend d'autres facteurs intangibles, par exemple :

- la fierté face au rôle du secteur public dans la société;
- la possibilité de servir les Canadiens et d'apporter une contribution importante au Canada;

À l'aube du XXI^e siècle, la technologie de l'information donne aux Canadiens la possibilité d'établir avec leurs institutions démocratiques et publiques un rapport nouveau et plus direct. Considérées dans leur ensemble, ces réformes ont le potentiel d'enrichir la relation entre l'État et les citoyens.

des renseignements dont disposent les trois ordres de gouvernement. Les rapports entre les citoyens et leurs gouvernements en seraient transformés.

Le défi technologique que nous devons relever en cette veille d'un nouveau millénaire fait clairement ressortir l'interdépendance des gouvernements avec les divers secteurs de la société et les autres nations. Il met en relief à quel point la collaboration est essentielle si nous voulons que nos systèmes d'information soient prêts pour l'an 2000.

Le rapport entre le gouvernement et les citoyens

Le défi sera d'explorer divers moyens de permettre aux citoyens de

*Le défi sera d'explorer divers
moyens de permettre aux
citoyens de jouer un rôle accru
dans l'élaboration des
politiques publiques ainsi que
d'accéder plus facilement aux
services gouvernementaux qui
correspondent le mieux à leurs
besoins et à leurs conditions
de vie.*

jouer un rôle accru
dans l'élaboration des
politiques publiques
ainsi que d'accéder
plus facilement aux
services
gouvernementaux qui
correspondent le mieux
à leurs besoins et à
leurs conditions de vie.
À l'origine, la
démocratie s'exerçait
sur la grande place du
village où les citoyens
venaient échanger de

l'information, débattre et prendre des décisions d'importance pour la collectivité. À mesure que la vie en société est devenue plus complexe, et pour vaincre les barrières imposées par l'éloignement, la démocratie représentative s'est imposée comme le modèle le plus apte pour permettre aux citoyens de rester en contact avec leurs institutions politiques et d'en surveiller le fonctionnement.

- Stratégis, le système d'information d'Industrie Canada, contient une foule de données sur les nouveaux marchés, les nouveaux partenariats, les nouvelles technologies et les nouveaux processus, l'objectif poursuivi étant d'accroître la capacité concurrentielle des entreprises. Durant l'année qui vient de s'écouler, ce site Web a été consulté par plus de 1,4 million d'utilisateurs qui ont pu visionner plus de 12 millions de documents.

Au cours des prochaines années, la fonction publique du Canada continuera de moderniser ses mécanismes de prestation des services, de mieux répondre aux besoins des Canadiens et de rendre plus accessibles les services gouvernementaux. Des progrès considérables ont été accomplis, mais il reste encore beaucoup à faire :

La fonction publique du Canada continuera de moderniser ses mécanismes de prestation des services.

- Au sein de la fonction publique du Canada, il conviendra de poursuivre les efforts pour projeter une image unifiée, ce qui devra se traduire, pour les ministères, par une infrastructure commune et pour le gouvernement, par un guichet unique axé sur les besoins des citoyens.

- Sur le plan des relations intergouvernementales, un tournant décisif aura été atteint lorsque les autorités municipales, territoriales, provinciales et fédérales auront une approche concertée pour mieux servir les Canadiens, dans le respect de leurs compétences respectives. Le principe du guichet unique pour l'ensemble des programmes gouvernementaux peut devenir une réalité au Canada.

- La technologie de l'information nous procure déjà les moyens de mettre à la disposition des Canadiens et de leurs collectivités

- l'exploitation des possibilités que la technologie de l'information offre au gouvernement pour rejoindre les Canadiens, et pour eux, d'accéder aux services gouvernementaux à leur convenance.

On observe présentement dans chaque ministère des exemples éloquentes des progrès accomplis :

- Créée en avril 1997, l'Agence canadienne d'inspection des aliments est un modèle d'intégration horizontale entre ministères du gouvernement du Canada. Elle réunit, en effet, tous les services d'inspection des aliments et de mise en quarantaine autrefois dispensés par Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, Industrie Canada, et Pêches et Océans.

- Le projet de guichet unique pour les Autochtones, qui a été mis en œuvre à Winnipeg, a permis d'intégrer les services offerts par trois paliers de gouvernement, le gouvernement fédéral (représenté principalement par Développement des ressources humaines Canada), le gouvernement du Manitoba et la Ville de Winnipeg. Les Autochtones sont maintenant mieux renseignés sur les services et les programmes que les trois paliers de gouvernement mettent à leur disposition, et y ont plus facilement accès.

- Le Centre de recherche et de développement sur les aliments d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, à Saint-Hyacinthe, est un exemple de partenariat. On y a mis sur pied un programme de recherche concertée avec le secteur privé, les universités et d'autres centres de recherche. Le Pavillon de l'industrie alimentaire lui permet d'échanger et de diffuser de l'information sur tout ce qui touche l'industrie agroalimentaire. Le Centre participe également au développement de la Technopole agroalimentaire de Saint-Hyacinthe.

les grands dossiers de l'heure. La participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques est une démarche commune d'apprentissage comportant des compromis de même que la recherche de terrains d'entente.

Moderniser les mécanismes de prestation des services aux Canadiens

C'est au niveau des programmes et des services que se concrétisent pour les Canadiens les politiques du gouvernement.

Au cours des quatre dernières années, nous avons multiplié les efforts pour moderniser les rapports entre le gouvernement et les citoyens. En 1996, les ministères ont pu compter sur le concours du Groupe de travail sur les modèles de prestation des services ainsi que du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique. En particulier, les réformes ont réaffirmé l'importance du rôle des citoyens, qui va bien au-delà de leur rôle comme consommateurs ou clients. Les citoyens entretiennent des liens étroits et privilégiés avec leurs gouvernements en tant que détenteurs de droits et de privilèges. Cette relation ne se compare nullement à celle qui existe entre les consommateurs et les entreprises du secteur privé.

La démarche jusqu'à maintenant a mis en lumière que la prise en compte des besoins des citoyens mène avec le temps à :

- une intégration des services offerts par différents ministères et organismes pour mieux servir les citoyens;
- une intégration des services offerts par les différents ordres de gouvernement, qui se partagent la responsabilité de servir les citoyens;

- des alliances stratégiques et des partenariats avec le secteur privé, les services bénévoles et les organismes sans but lucratif — car tous peuvent contribuer au bien commun;

Au cours des années à venir, la fonction publique du Canada continuera de renforcer sa capacité d'élaborer des politiques. Comme par le passé,

- nous continuerons d'encourager le travail d'équipe;

- nous travaillerons à développer une communauté d'appartenance dans le domaine des politiques;

- nous continuerons à nous tourner vers l'extérieur et à établir des alliances stratégiques, au Canada comme à l'étranger.

En même temps, les ministères et leur équipe de responsables des

politiques devront aider le gouvernement du Canada à explorer comment favoriser la participation des citoyens dans le respect des principes d'une société démocratique de tradition parlementaire. De nos jours, les citoyens aspirent à de nouveaux rapports

Les ministères et leur équipe de responsables des politiques devront aider le gouvernement du Canada à explorer comment favoriser la participation des citoyens.

avec leurs institutions démocratiques et publiques. Ils ne se contentent plus seulement d'aller aux urnes à tous les quatre ou cinq ans. Ils veulent être à même de jouer un rôle dans l'élaboration des politiques qui les toucheront le plus directement. Ils veulent participer à l'édification du Canada de demain.

Au fil des ans, le gouvernement du Canada a mis à l'essai et a acquis de l'expérience dans les divers moyens de travailler de concert avec les citoyens. Ces moyens incluent : communiquer de l'information propre à accroître la transparence, accroître l'imputabilité des résultats obtenus et consulter la population sur

gouvernement du Canada et par d'autres sources, nationales ou internationales. Un nouveau site Web contribuera également à favoriser les échanges entre les décideurs et les chercheurs, au Canada et ailleurs dans le monde.

Des remerciements sont dus aux ministères et à leur équipe de responsables des politiques pour les progrès accomplis jusqu'à maintenant. Il convient également de souligner le leadership exceptionnel des coprésidents du Comité de recherche sur les politiques, de même que la contribution du Comité de direction des sous-ministres adjoints et de son secrétariat.

En cours de route, nous avons tiré d'importantes leçons :

- La qualité du travail d'élaboration des politiques publiques exige une définition plus générale et plus englobante du bien public.
- La complexité des politiques publiques et la nécessité de faire participer les citoyens à leur formulation renforcent le besoin d'investir à moyen et à long terme dans les mécanismes de recherche et d'élaboration.
- L'interdépendance des questions stratégiques exige une collaboration étroite entre les ministères et les organismes gouvernementaux, les paliers de gouvernement, les chercheurs à l'extérieur du gouvernement et les différents secteurs de la société.

- Les meilleurs analystes en politiques publiques sont ceux qui ont acquis au fil des ans des connaissances et des compétences diverses, qui font preuve de solidarité envers leurs collègues, qui valorisent le travail d'équipe, qui sont capables de leadership et d'accepter le leadership des autres.

Le Comité de recherche sur les politiques fournit aux chercheurs et aux analystes en politiques un sentiment de solidarité en leur permettant de travailler et d'apprendre ensemble. C'est ainsi, par exemple, qu'une conférence organisée en novembre 1997 a réuni plus de 300 employés du secteur public œuvrant dans les domaines de l'élaboration, de l'analyse et de la recherche en politiques. Ces gens sont venus de tous les ministères pour discuter des orientations stratégiques, établir des contacts et échanger des idées. Une première dans la fonction publique du Canada.

*Le Comité de recherche
sur les politiques fournit
aux chercheurs et aux
analystes en politiques
un sentiment de
solidarité.*

Le dialogue amorcé s'étend maintenant aux organismes de développement régional et aux conseils régionaux fédéraux, l'objectif poursuivi étant d'intégrer davantage le point de vue des régions dans les politiques publiques.

Le Comité de recherche sur les politiques s'ouvre maintenant à l'extérieur de la fonction publique et recherche diverses formes de partenariat. En novembre 1997, des représentants de 40 organismes de recherche à l'extérieur de la fonction publique se sont réunis en vue de mettre de nouveaux réseaux d'information à la disposition des chercheurs et d'étudier de nouvelles possibilités de coopération. On prévoit tenir, à l'automne 1998, une conférence nationale sur la recherche stratégique. Une première au Canada.

À l'échelle internationale, le Comité de recherche sur les politiques travaille de concert avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour faire connaître le point de vue du Canada, développer une meilleure compréhension des priorités de l'OCDE, et échanger de l'information sur les dossiers chauds au Canada et ailleurs. On envisage de produire un bulletin faisant état des résultats des recherches effectuées par le

Renforcer notre capacité d'élaboration des politiques

Dans les rapports des deux dernières années, nous avons noté la complexité et le caractère transversal des politiques publiques. Plus que jamais, le travail dans ce secteur requiert de vastes connaissances et une compréhension de l'interdépendance des événements. Il faut par conséquent adopter une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques, mettre davantage l'accent sur la planification à moyen et à long terme, intensifier la coordination et la collaboration entre les ministères et entre les paliers de gouvernement, et opter pour un processus ouvert, participatif et transparent.

C'est en 1995, avec la création du Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques du gouvernement du Canada, que nous avons commencé à déployer plus d'efforts pour renforcer notre capacité dans ce domaine et pour constituer une équipe solide d'analystes dans toute l'administration fédérale. En 1996, le Groupe de travail sur les questions horizontales entrait en scène. La même année, le Bureau du Conseil privé mettait sur pied le Comité de recherche sur les politiques, auquel participent plus de 30 ministères et organismes. Celui-ci se voyait alors confier la lourde tâche d'identifier les enjeux les plus importants auxquels le Canada pourrait faire face d'ici 2005.

Le Comité a créé quatre réseaux de recherche autour des thèmes de la croissance, du développement humain, de la cohésion sociale ainsi que des possibilités et des défis inhérents à la mondialisation. Au moment où le Canada se transforme pour devenir une société et une économie axées sur le savoir, le Comité s'intéresse aux questions d'ajustement et de transition. Les conclusions initiales du Comité enrichissent déjà le travail des conseillers en politiques de divers ministères et ont influencé l'établissement des priorités énoncées dans le discours du Trône de 1997.

II

Faire passer l'intérêt public en premier

Les Canadiens ont raison d'être fiers d'avoir bâti un pays où il fait bon vivre. La fonction publique peut également être fière de sa contribution à la qualité de vie des Canadiens. Les services offerts à la population, les programmes mis en place par le gouvernement enrichissent la vie de tous les Canadiens.

La fonction publique peut également être fière de sa contribution à la qualité de vie des Canadiens.

À la veille du XXI^e siècle, le défi pour le gouvernement est d'aider les Canadiens à faire face aux enjeux que pose une économie mondiale et à s'adapter aux percées des technologies modernes de l'information. La fonction publique doit également s'adapter afin de rester à la hauteur de la situation et de répondre aux besoins nouveaux de la population.

Dans ce contexte, la fonction publique du Canada poursuit depuis plusieurs années déjà un double objectif : renforcer sa capacité d'élaboration des politiques et moderniser ses mécanismes de prestation des services . Elle continuera de travailler en ce sens pendant des années encore. Elle veillera, par ailleurs, à accroître la participation des Canadiens à l'élaboration des politiques et à améliorer l'accès aux services gouvernementaux qui répondent le mieux à leurs besoins et à leurs conditions de vie.

notre société. L'avenir nous dira si les conditions qui ont rendu possibles ces réalisations dans un délai si court se maintiendront à l'avenir.

Les ministres et leurs fonctionnaires ont établi les assises qui leur

*Les ministres et leurs
fonctionnaires ont établi
les assises qui leur
permettront maintenant
d'envisager un programme
encore plus ambitieux.*

permettront maintenant
d'envisager un programme
encore plus ambitieux. À
l'aube du nouveau
millénaire, le Canada est en
bonne position pour
moderniser les rapports entre
gouvernement et citoyens, et
pour renforcer son système
de démocratie parlementaire
et ses institutions publiques.

Depuis une dizaine d'années, on parle beaucoup des répercussions
de la mondialisation dans une économie de marché. Au cours des
dix prochaines années, on entendra parler encore plus de
l'importance des institutions démocratiques et publiques dans une
société globale performante. La réforme du secteur public au
Canada se fonde sur la conviction que les institutions publiques ont
un rôle important à jouer dans le succès des nations. Le Canada a
une contribution à apporter à ce débat, dont les répercussions
pourraient se faire sentir bien au-delà de ses frontières.

pragmatique, il l'envisage si cela peut entraîner une amélioration sensible de la qualité des services aux citoyens.

Le modèle canadien reconnaît l'importance de se doter d'une

fonction publique performante, professionnelle et non partisane.

Il reconnaît que les fonctionnaires ont un rôle clé à jouer dans l'élaboration des politiques et dans la prestation des services. Le modèle canadien tient compte du fait que pour créer une fonction publique professionnelle moderne et dynamique, il faut consacrer autant de temps et d'énergie à la gestion des ressources humaines qu'à l'élaboration des politiques et à la prestation des services. Ce

modèle reconnaît que pour garder, motiver et attirer un effectif talentueux et dévoué, il est nécessaire d'opérer des changements profonds. La fonction publique devra aider son personnel à

acquérir l'éventail de connaissances et d'expériences dont il a besoin pour conseiller et servir dans un environnement moderne et global.

Le modèle canadien s'appuie sur le leadership des élus et des fonctionnaires. Le leadership politique a été indispensable à la redéfinition du rôle du gouvernement pour assurer l'équilibre et l'équité de l'ensemble des mesures et finalement pour maintenir le cap pendant un certain nombre d'années. Le leadership de la fonction publique a permis de soumettre aux ministres des idées audacieuses et créatives, de rallier l'appui au changement et d'assurer une mise en œuvre sans heurts. Les deux groupes ont bien rempli leur rôle et ils peuvent être fiers des résultats auxquels ils sont parvenus ensemble.

Un chapitre important s'est écrit au Canada au cours des dernières années, mais rien n'est jamais acquis. Les résultats obtenus correspondent à une période exceptionnelle où les citoyens s'entendaient sur la nécessité de redéfinir le rôle du gouvernement et de réduire les dépenses pour vivre selon les moyens collectifs de

Le modèle canadien suggère qu'un secteur public performant se fonde à la fois sur des compétences solides en matière d'élaboration des politiques et une fonction de prestation des services moderne. Au cours des dernières années, la fonction publique a cherché à renforcer ses compétences en matière de recherche, d'analyse et d'élaboration des politiques tout en modernisant son approche de la prestation des services. C'est ainsi qu'on a découvert que les deux fonctions connaissaient des problèmes analogues.

Dans le domaine de la prestation des services, le défi est d'intégrer les services entre ministères et entre gouvernements, d'établir des partenariats et des alliances stratégiques et d'exploiter le potentiel de la technologie de l'information pour mieux répondre aux besoins des citoyens. Dans le domaine des politiques, le défi est de considérer l'intérêt public d'une façon plus générale et plus englobante, au-delà de celui des ministères; il s'agit de travailler de concert à l'élaboration de politiques intégrées et finalement de favoriser des processus d'élaboration de politiques plus ouverts, participatifs et transparents.

Le modèle canadien rejette le concept qu'un modèle unique peut répondre à toutes les circonstances. Il favorise plutôt l'expérimentation et l'émergence d'une variété de modèles institutionnels à la disposition des décideurs. La gestion de portefeuille est une innovation canadienne récente. Elle reconnaît qu'un ministre est responsable, devant le Parlement, d'une famille d'organisations, et elle préconise plus de flexibilité au sein de chaque organisme et une plus grande cohésion entre les organismes d'une même famille.

Le modèle canadien refuse d'ériger en principe d'application générale la séparation de la fonction élaboration des politiques de la fonction prestation des services. Cependant, et de façon

des « agences de la prochaine étape », pour emprunter des pratiques éprouvées dans le secteur privé, pour cibler le client et ses besoins. Tous les pays industrialisés font face à des défis semblables. Chacun les relève à sa façon, tout en tirant parti de l'expérience des autres.

Le « modèle canadien » est moins connu. Aucun de ses éléments n'est propre au Canada, mais pris dans leur ensemble, ils constituent une approche suffisamment différente de toutes les autres pour mériter l'attention.

Le modèle canadien se fonde sur la reconnaissance que le gouvernement et les institutions gouvernementales sont essentiels à la prospérité de la société. Il rejette la philosophie que « le moins est synonyme du mieux », tout en reconnaissant l'importance d'un gouvernement abordable et à la mesure des moyens collectifs. Il soutient l'idée que la démocratie alliée à une économie de marché est la clé de la prospérité d'un pays et du bien-être de ses citoyens.

Le modèle canadien propose que la réforme du secteur public débute par un examen du rôle que le gouvernement sera appelé à jouer dans l'avenir. Le modèle canadien reconnaît que la réforme du secteur public doit reposer sur une bonne compréhension de la contribution stratégique que le gouvernement est appelé à apporter au Canada et au bien-être de ses citoyens. Il reconnaît que l'État ne peut agir seul. Le gouvernement, selon les circonstances, doit diriger, agir comme catalyseur, établir des partenariats, créer des alliances stratégiques et savoir compter sur l'engagement de tous ceux qui ont la volonté et la capacité de contribuer au bien commun.

Un modèle canadien de réforme du secteur public

I

Au cours des dernières années, un important chapitre concernant la redéfinition du rôle du gouvernement fédéral et la réforme des institutions publiques a été écrit au Canada afin de mieux répondre aux besoins des Canadiens. Ce chapitre était le fruit de dix années d'efforts visant à établir un large consensus sur la nécessité d'opérer des changements afin de vivre selon les moyens collectifs des Canadiens. La réforme du secteur public s'est déroulée d'une façon typiquement canadienne — avec calme, compétence et sans fanfare. Il en est résulté une réorientation majeure du rôle du gouvernement du Canada et un budget équilibré tout en maintenant un rendement économique élevé et en préservant une qualité de vie sans égale.

L'histoire de la réforme du secteur public du Canada mérite d'être racontée. Elle parle de démocratie et du rôle de l'Etat dans une société moderne. C'est l'histoire d'un partenariat entre élus et serviteurs de l'Etat. C'est une histoire sur l'importance du secteur public dans une société moderne et prospère.

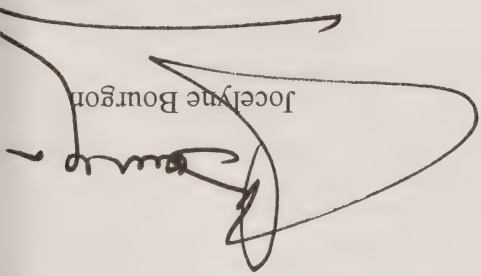
*L'histoire de la
réforme du secteur
public du Canada
mérite d'être racontée.*

Les efforts de réforme de plusieurs pays sont bien connus. Ceux qui s'intéressent à l'administration publique ont étudié le modèle des réformes du Royaume-Uni, le modèle de la Nouvelle-Zélande ou celui de l'Australie; à tout le moins, ils en ont entendu parler. Nous connaissons les efforts déployés par certains pays pour séparer les politiques et la prestation des services, pour établir

Table des matières

I — Un modèle canadien de réforme du secteur public	1
II — Faire passer l'intérêt public en premier	7
Renforcer notre capacité d'élaboration des politiques	8
Moderniser les mécanismes de prestation des services aux Canadiens	12
Le rapport entre le gouvernement et les citoyens	15
III — Les gens d'abord	17
La Releve	18
Regard sur l'avenir	20
Conclusion	25

le savoir, capable d'offrir à ses employés l'éventail de connaissances et d'expérience dont ils auront besoin pour conseiller et servir dans un environnement moderne et global. Monsieur le Premier ministre, les fonctionnaires participent à l'édification d'une institution dynamique et novatrice. Sous votre direction et avec l'appui de votre gouvernement et du Parlement, j'ai confiance que la fonction publique du Canada sera en mesure de contribuer de façon importante à l'avenir du Canada et de faire face aux défis du nouveau millénaire.


Jocelyne Bourgon



Le 31 mars 1998

Monsieur le Premier ministre,

Je suis heureuse de vous soumettre, conformément à la Loi
sur l'emploi dans la fonction publique, ce Cinquième rapport
annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada.

Dans mon rapport annuel de 1995, je traitais de diverses
tendances internationales qui contribuent à redéfinir le rôle et les
fonctions des gouvernements et des institutions publiques, surtout
dans le monde. Face à ces impératifs et par souci de mieux
répondre aux nouveaux besoins des citoyens, j'ai fixé trois grands
objectifs à la fonction publique : renforcer la capacité d'élaboration
des politiques, moderniser les mécanismes de prestation des
services, et bâtir une institution dynamique et résolument tournée
vers l'avenir.

Depuis lors, nous avons progressé chaque année, et chaque
fois nous avons constaté que nous pouvions faire plus. C'est le cas
à nouveau cette année. Le présent rapport réaffirme l'importance
des trois grands objectifs, note les progrès accomplis au cours de la
dernière année, et esquisse brièvement les sujets qui nécessiteront
un effort particulier.

Au chapitre de l'élaboration des politiques, notre défi sera
d'explorer les moyens de faire davantage participer les Canadiens.
Au sujet de la prestation des services, le défi sera d'utiliser la
technologie de l'information pour permettre aux Canadiens
d'accéder à leur convenance aux services gouvernementaux
correspondant le mieux à leurs besoins et à leur situation
particulière. En matière de gestion des ressources humaines,
l'objectif est de devenir une organisation d'apprentissage axée sur

Données de catalogage avant publication (Canada)

Canada. Bureau du Conseil privé

Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la
fonction publique du Canada

Annuel.

1^{er} (1991-1992)-

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Fifth annual report to

the Prime Minister on the Public Service of Canada.

Pub. aussi sous forme électronique sur le réseau informatique Internet.

En-tête du titre des 1^{er} et 2^e rapports : Fonction

publique 2000.

ISSN 1193-7637

ISBN 0-662-63502-7

N^o de cat. BT74-I/10-1998

CP-01/1998

1. Fonction publique 2000 (Canada) — Périodiques.

2. Fonction publique — Réforme — Canada — Périodiques.

3. Fonction publique — Canada — Personnel — Direction —

Périodiques.

I. Titre.

JL 106 354.71'0005 C93-07047-4F

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 1998.

<http://www.pco-bcp.gc.ca>

ou <http://lareleve.tpsgc.gc.ca>

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les hommes et les femmes.

On peut se procurer des exemplaires en communiquant avec le :
Groupe Communication Canada Inc.
Ottawa (Ontario) K1A 0S9
Téléphone : (819) 779-4341 Télécopieur : (819) 779-2833



la fonction publique du Canada

sur

Premier ministre

au

Cinquième rapport annuel

Jocelyne Bourgon
Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

CANADA



Cinquième rapport annuel
au
Premier ministre
sur
la fonction publique du Canada

Jocelyne Bourgon

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

CANADA



